

Lutz Mager

**Das Prinzip der Gemeinschaftsfinanzierung („finanzielle Solidarität“)
in der Gemeinsamen Agrarpolitik und die nationale Mitfinanzierung**

Inhaltsverzeichnis

DAS PRINZIP DER GEMEINSCHAFTSFINANZIERUNG („FINANZIELLE SOLIDARITÄT“) IN DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK UND DIE NATIONALE MITFINANZIERUNG.....1

I. EINLEITUNG.....	1
II. HISTORISCHE ENTWICKLUNG.....	2
III. BEGRIFFSKLÄRUNGEN.....	4
1. <i>Finanzielle Solidarität</i>	4
2. <i>Umverteilung</i>	5
IV. GRUNDLAGEN DER GEMEINSCHAFTSFINANZIERUNG.....	6
1. <i>Art. 34 III (ex-40 IV) EGV</i>	6
2. <i>Art. 2 EGV</i>	7
3. <i>Präambel zum EUV, Art. 2 I (ex-Art. B) EUV</i>	7
4. <i>VO Nr. 25 des Rates vom 4.4.1964, insbes. Art. 2 II der VO</i>	8
5. <i>Rechtspolitisches Prinzip</i>	9
V. PROBLEME UND ALTERNATIVEN.....	9
1. <i>Die Nettobelastung</i>	9
2. <i>Rabattlösungen</i>	11
3. <i>Kofinanzierung</i>	12
VI. ZUSAMMENFASSUNG.....	14
ANHANG	

Das Prinzip der Gemeinschaftsfinanzierung („finanzielle Solidarität“) in der Gemeinsamen Agrarpolitik und die nationale Mitfinanzierung

I. Einleitung

„Die Vernunft hat obsiegt – jedenfalls aus französischer Sicht.“¹

Knapp zusammengefaßt soll dies das Ergebnis der Berliner Ratsversammlung im März diesen Jahres gewesen sein: die Agrarreform allenfalls ein „Reförmchen“, eine Trendwende bei den Nettobelastungen nur in bescheidenem Maße, die Osterweiterung der Union in weiter Ferne.

Die vor dem Gipfel zum deutschen Oberthema der Agenda 2000 auserkorene „Beitragsungerechtigkeit“ war damit nicht nur aus den Konferenzpapieren verschwunden, sondern auch aus dem Vokabular von Regierung und Opposition.² Deutschland bleibt somit Zahlmeister der Union, wobei die Zahlungen sogar noch weiter ansteigen sollen.³

Es scheint tatsächlich die französische Position gesiegt zu haben. Die vor dem Berliner Gipfel ausgegebene Linie, im Bereich der Finanzierung der Agrarbeihilfen notfalls auch allein bis zum Äußersten zu gehen, konnte erfolgreich durchgesetzt werden.⁴

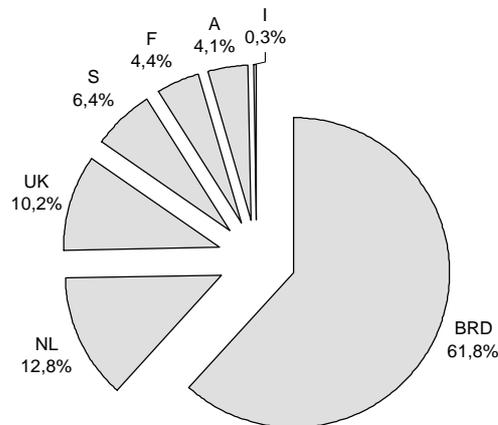
¹ Frankenberger, Und dann verhandelt Schröder im „Beichtstuhlverfahren“, FAZ vom 27.3.1999, 3.

² Bündler, Leise räumt die Bundesregierung ihre Position, FAZ vom 24.3.1999, 14.

³ FAZ vom 10.4.1999, Reform der EU-Finanzierung bringt nur bescheidene Nettoentlastung, 4.

⁴ Vgl. FAZ vom 25.3.1999, Frankreich sieht sich in Verhandlungen über Agenda 2000 überfordert.

Anteil an der Nettofinanzierung



Gegen diesen Trend soll das vorliegende Referat zunächst die Zusammenhänge der Gemeinsamen Agrarpolitik mit den Haushaltsbelastungen einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Union erläutern und anschließend zu den Lösungsansätzen Stellung nehmen.

II. Historische Entwicklung

Die europäische Landwirtschaft war stets ein nicht nur rational bestimmter Politikbereich. In allen heutigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union widerfuhr ihm schon lange eine Sonderbehandlung durch Subventionen, Stützen und anderen Sicherungen.⁵ Der Grund hierfür lag in der besondere Alters- und Einkommensstruktur in diesem Sektor sowie in dem Gefühl, im Bereich der Nahrungsversorgung möglichst unabhängig von anderen Staaten sein zu müssen.⁶

⁵ Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 831 ff.

⁶ Ipsen, 834; Oppermann, Europarecht, Rn. 1349.

Bei der Einführung des gemeinsamen Marktes nach Art. 2 EGV⁷ war daher auch und gerade im Bereich der Landwirtschaft eine gemeinsame Politik vonnöten. Art. 32 (ex-38) hob diesen Sachverhalt besonders hervor, wobei in Art. 33 II (ex-39 II) die eigenständige Behandlung der Landwirtschaft ausdrücklich begründet und berücksichtigt wurde.

Im Jahre 1958 fand in Stresa die vom Art. 37 I (ex-43 I) vorgeschriebene Regierungskonferenz zur Erarbeitung gemeinsamer Grundlinien in der Agrarpolitik statt. Im sog. 1. Mansholt-Plan⁸ erstellte die Kommission Vorschläge, die in den Jahren 1959-62 zur Einführung der ersten Marktordnungen sowie zur Begründung des Prinzips der gemeinsamen Finanzierung führten.⁹

Durch die VO Nr. 25 des Rates vom 4.4.1962¹⁰ wurde entsprechend Art. 34 III (ex-40 IV) der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) errichtet. Zunächst finanzierte sich der Fonds nach einem besonderen Schlüssel, erst 1970 wurde er in den Gesamthaushalt eingegliedert.¹¹ Nach einer zunächst politischen Entscheidung und einem relativ niedrigem Budget stellte sich nun mit dem stetigen Ansteigen der Agrarausgaben mehr und mehr die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit.¹²

Als Indikatoren für eine gerechte Verteilung wurden dabei Nettosalde, also die Gegenüberstellung der Zahlungen an die Gemeinschaft einerseits und der monetären Rückflüsse andererseits, herangezogen.¹³ Trotz erheblicher Zweifel an der Aussagefähigkeit solcher Berechnungen und dem Hinweis auf so nicht meßbare

⁷ Alle Artikelangaben ohne Kennzeichnung sind solche des EGV nach den Änderungen des Amsterdamer Vertrages.

⁸ Benannt nach dem niederl. Agrarkommissar Sicco Mansholt.

⁹ Oppermann, Rn. 1351.

¹⁰ Abl. 1962, 991 ff.

¹¹ VO Nr. 729/70 des Rates vom 21.4.1970 (Abl. 1970, L 94/13).

¹² May, Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, 56; Heck, Die Finanzierungslast im Verhältnis der Mitgliedstaaten, 65; vgl. auch Tabellen 3 des Anhangs.

¹³ Heck, 66; Europäische Kommission, Finanzierung der Europäischen Union, Anhang 3.

Integrationsgewinne sind diese Salden nun als Transferanzeiger etabliert und letztlich wohl auch unumgänglich.¹⁴

Da das Beteiligungssystem gemessen am BSP-Anteil insgesamt wohl als gerecht anzusehen ist, liegt das Problem der Nettozahlungen in den unterschiedlichen Rückflüssen aus dem EU-Haushalt.¹⁵ Unter diesem Vorzeichen ist nun die unterschiedliche Belastung der Mitgliedstaaten zu untersuchen.

III. Begriffsklärungen

1. Finanzielle Solidarität

Im Agrarrecht haben sich drei Prinzipien herausgebildet. Das erste ist das Marktprinzip, nach welchem sich der freie Agrarwarenverkehr sowie eine gemeinsame Außenhandelspolitik etabliert hat.

Als zweites besteht der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz. Dieses vor Geltung des Amsterdamer Vertrages noch in Art. 44 II kodifizierte Prinzip war ursächlich für den Schutz des Agrarinnenmarktes gegen Niedrigpreisimporte.

Als Folge der beiden genannten Prinzipien hat sich der Grundsatz der Gemeinschaftsfinanzierung, der finanziellen Solidarität, herausgebildet: aus der Aufgabenverantwortung der Gemeinschaft erwachse auch die Ausgabenverantwortung.¹⁶

¹⁴ Messal, EG-Finanzierung und Lastenverteilung, 97 f.; Götz, Zum Recht der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG, 1548.

¹⁵ May, 41; vgl. auch Tabelle 1 des Anhangs.

¹⁶ Götz, Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften in der Krise, 15 f.; Megret, Principes du Régime applicable à l'agriculture dans le Marché Commun, 287.

Der Grundsatz der finanziellen Solidarität besagt daher, daß die Kosten einer gemeinsamen Politik wie der Agrarpolitik von der Gemeinschaft zu tragen sind.¹⁷ Auf eine vertragliche Rechtfertigung dieses Prinzips wird im folgenden eingegangen.

2. Umverteilung

Durch die europäische Agrarpolitik werden große Finanzströme gesteuert. Dabei sind zwei Arten von Umverteilung festzustellen.

Zum einen werden Finanzmittel vom Verbraucher an die Landwirte weitergereicht, da die letzteren ihre Erzeugnisse über Weltmarktniveau verkaufen können. Obwohl die Verbraucher dadurch erhebliche Mehrausgaben in Kauf nehmen müssen, ist dieser Sachverhalt wenig kontrovers.¹⁸

Zu Konflikten führt aber stets diejenige Umverteilung, die durch die Verteilung Kosten der Gemeinschaftspolitiken, insbesondere auch der Agrarpolitikkosten,¹⁹ auf die Mitgliedstaaten der Union entsteht. Die sog. Nettozahler, also diejenigen Staaten, die bei Verrechnung ihrer Zahlungs- und Rückzahlungssalden ein positives Ergebnis verbuchen konnten, beklagen eine überproportionale Belastung durch die Gemeinschaftsfinanzierung.

Solchen Beschwerden gegenüber wird erwidert, daß eine bloße Saldierung nur zur wenig wünschenswerten Erzeugung eines Gewinner- und Verliererbildes führe, dabei aber nicht die sog. Integrationsgewinne erfasse.²⁰ Diese Argumentationsweise kann jedoch nicht verdecken, daß die gemeinsame Finanzierung erhebliche Verteilungswirkung hat.

¹⁷ Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, vor Art. 38 Rn. 8.

¹⁸ Scheper, Gestaltungsmöglichkeiten der Markt- und Preispolitik, 187.

¹⁹ Der Anteil der Kosten für die gemeinsame Agrarpolitik an den Gesamtausgaben betrug 1997 immerhin 50,6 % (vgl. Tabelle 7 des Anhangs).

Vereinzelt wird in diesem Zusammenhang von einem überstaatlichen Finanzausgleich gesprochen. Obgleich Anklänge an eine Art vorbundesstaatlichen Finanzausgleich zu erkennen sind,²¹ ist die begriffliche Nähe zum bundesdeutschen Finanzausgleich jedoch verfehlt. Dort nämlich schafft der Finanzausgleich unter dem Gesichtspunkt der Gewaltverteilung Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder.²² Im derzeitigen Integrationsstadium der Europäischen Union ist eine derartige Bewertung noch nicht angemessen. Der budgetäre Finanztransfer erfolgt vielmehr aufgrund der zahlreichen Integrationsaufgaben der Gemeinschaft sowie aus politischen Gründen, wie nachfolgend dargestellt wird.

IV. Grundlagen der Gemeinschaftsfinanzierung

Für eine gemeinschaftliche Finanzierung der Agrarausgaben gibt es keine ausdrückliche vertragliche Bestimmung.²³ Trotzdem ist die Einführung der Gemeinschaftsfinanzierung nicht nur eine politische Entscheidung, sondern Niederschlag verschiedenster Vertragsbestimmungen.

1. Art. 34 III (ex-40 IV) EGV

Einige Stimmen sehen den Grundsatz der finanziellen Solidarität in Art. 34 III (ex-40 IV) EGV festgeschrieben. Da die Landwirtschaftsfonds gemeinsam organisiert werden sollen, sei somit auch eine gemeinsame

²⁰ Scheper, 188; Messal, 97.

²¹ So Oppermann, Rn. 883.

²² Donner, Aktuelle Probleme des Finanzausgleichs, 328.

²³ Grabitz/Hilf, vor Art. 38 Rn. 9.

Finanzierung vorgesehen.²⁴ Dies wird jedoch unter Berufung auf den Charakter dieser Kann-Bestimmung von anderen verneint. Die finanzielle Solidarität in der Agrarpolitik wird dort als Folge der Ziele in Art. 33 und 34 II (ex-39 und 40 III) angesehen.²⁵

2. Art. 2 EGV

Zudem wird Art. 2 EGV zur Begründung herangezogen, der "die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten" fördern will (vgl. Art. 2 EGV a.E.). Eine Ausprägung dieses Prinzips finde sich in Art. 158 (ex-130 a), in dem auf die oben beschriebene Umverteilung zugunsten rückständiger Regionen "einschließlich der ländlichen Gebiete" eingegangen wird.²⁶

3. Präambel zum EUV, Art. 2 I (ex-Art. B) EUV

Die Präambel des EUV sowie Art. 2 I (ex-Art. B) EUV nennen als Aufgaben der EU die "Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents" und das Bedürfnis nach "festen Grundlagen"²⁷ sowie die "Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts". Diese Ziele seien bei "juste retour" im formellen Sinne, also bei der Einzahlung entsprechenden Einzahlungen nicht zu verwirklichen.²⁸ Ein solches Bedürfnis nach Umverteilung bildet damit eine weitere Grundlage für die Gemeinschaftsfinanzierung.

²⁴ So Oppermann, Rn. 1381.

²⁵ Grabitz/Hilf, vor Art. 38 Rn. 9.

²⁶ Magiera, Zur Finanzverfassung der EU, 419.

²⁷ Vgl. Präambel zum EUV; s. a. 15. EUV-Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

²⁸ Magiera, 420; Fugmann, Der Gesamthaushalt der EG, 278.

4. VO Nr. 25 des Rates vom 4.4.1964, insbes. Art. 2 II der VO

Art. 2 II der VO lautet folgendermaßen:

„Da in der Endphase des gemeinsamen Marktes einheitliche Preissysteme und eine gemeinschaftliche Agrarpolitik bestehen, sind die hieraus erwachsenden finanziellen Folgen von der Gemeinschaft zu tragen.“

Zunächst ist dazu festzustellen, daß die Agrarpolitik der Gemeinschaft im Kern zur ausschließlichen Gesetzgebung gehört. Daher ist das Subsidiaritätsprinzip nicht oder nur sehr begrenzt anwendbar.²⁹

An dieser Stelle läßt sich auch die unterschiedliche Behandlung der Abteilungen des EAGFL erklären. Die Maßnahmen des EAGFL-Abteilung Ausrichtung, die gemeinsame Maßnahmen des Strukturbereichs betreffen,³⁰ sind als gemischt gemeinschaftlich-staatliche durchzuführen. Dabei werden den Mitgliedstaaten bei Planung und Durchführung weite Entscheidungsspielräume eröffnet.³¹ Zudem ist wesentliches Ziel der Strukturpolitik die Förderung benachteiligter Gebiete, daß ohne starke Umverteilung nicht zu erreichen ist.³²

Entsprechend bestimmt VO 17/64/EWG des Rates vom 5.2.1964:³³

„Um die Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen, erscheint es zweckmäßig, daß die aus dem Fonds zu finanzierenden Vorhaben die Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaates finden und dieser sich an der Finanzierung beteiligt.“

²⁹ Winter, Subsidiarität und Deregulierung im Gemeinschaftsrecht, 256; auch Grabitz/Hilf, vor Art. 38 Rn. 26; aA. Thiele, Recht der gemeinsamen Agrarpolitik, 51 f.

³⁰ VO Nr. 729/70 des Rates vom 21.4.1970 (Abl. 1970, L 94/13).

³¹ Vgl. Priebe, Gestaltungsmöglichkeiten der Agrarstruktur- und Regionalpolitik, 219.

³² Vgl. Art. 130 a; Messal, 58 f.

³³ Abl. Nr. 34 – S. 586.

Die Unterscheidung zwischen verschiedenen Finanzierungsarten beim EAGFL ist somit nicht grundlos. Der Strukturbereich mit großen Einflußmöglichkeiten auf Seiten der Mitgliedstaaten wird nur kofinanziert, während der ausschließlich von der Gemeinschaft geregelte Garantiebereich von der Gemeinschaft auch voll finanziert wird.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Zuordnung einer Maßnahme zu einer der beiden Abteilungen leider häufig eine politische Differenzierung erfahren hat.³⁴

5. Rechtspolitisches Prinzip

Bei aller Herleitung aus Vertragsbestimmungen war die finanzielle Solidarität in der Agrarpolitik auch immer rechtspolitisches Prinzip.³⁵ Dieses Prinzip ist Folge eines Kompromisses zwischen Agrar- und Industrieinteressen bei der Ausgestaltung der Gemeinschaft.³⁶

Es wurde zudem auf dem Umstand verwiesen, daß die Ausgaben der Agrarpolitik allen Landwirten der Gemeinschaft unterschiedslos zugutekommen. Eine länderspezifische Differenzierung sei damit nicht vereinbar.³⁷

V. Probleme und Alternativen

1. Die Nettobelastung

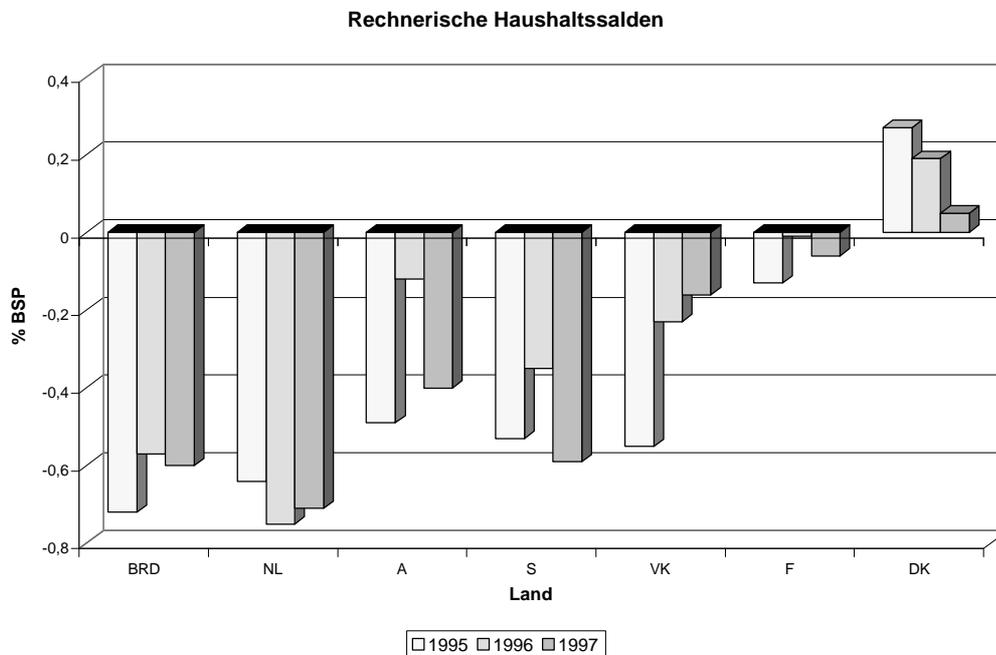
³⁴ Grabitz/Hilf, Art. 39 Rn. 45.

³⁵ Oppermann, Rn. 1368.

³⁶ Oppermann, Rn. 1351.

³⁷ Europäische Kommission, 31 f.

Der Grundsatz der finanziellen Solidarität hat in einigen Mitgliedstaaten, namentlich in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Österreich, Schweden und im Vereinigten Königreich, zur Bildung eines "Haushaltsungleichgewichts" geführt.³⁸



Dabei ist nicht das Negativsaldo an sich Ursache für die Unzufriedenheit. Vielmehr wird die Höhe der Salden als außer Verhältnis zur Beitragskapazität der belasteten Staaten stehend angesehen. Zudem gebe es andere Mitgliedstaaten mit ähnlicher Finanzkraft, die jedoch deutlich weniger belastet oder gar positive Salden aufweisen würden.³⁹

Pro-Kopf-BSP in Kaufkraftstandards 1997 (EUR-15=100)

Land	BRD	NL	A	S	VK	F	DK
BSP/Kopf	109,4	106,0	112,6	93,7	100,3	104,3	112,5

Zur Lösung dieser Ungleichgewichte wurden von den betroffenen Staaten Vorschläge unterbreitet, die nun untersucht werden.

³⁸ Vgl. Tabelle 3 des Anhangs.

³⁹ Europäische Kommission, 23.

2. Rabattlösungen

Zu den Schlußfolgerungen des Rates von Fontainebleau gehört folgender Auszug:

„Es ist (...) beschlossen worden, daß jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit in den Genuß einer Korrekturmaßnahme gelangen kann.“⁴⁰

Aufgrund dieser Verabredung wurde 1985 ein Beitragsrabatt zugunsten des Vereinigten Königreiches eingeführt. Zur Lösung der eben dargestellten Probleme böte sich somit ein entsprechender Beitragsrabatt für alle Länder mit übermäßiger Belastung an.

Dabei würde vom Nettobeitrag eines Mitgliedslandes ein Schwellenwert, der die obere Grenze für eine angemessene Nettobelastung darstellt, abgezogen und von diesem Saldo eine bestimmte Quote „erlassen“. Dieser Betrag würde dann auf alle übrigen Staaten verteilt. Als Maßstab für eine angemessene Belastung wurden hierbei 0,3-0,4 % des BSP genannt.⁴¹

Nettobelastung in % BSP für 1997

Land	BRD	NL	A	S	VK	F	DK
% BSP	-0,60	-0,71	-0,40	-0,59	-0,16	-0,06	0,05

Bei Einführung eines generellen Rabattsystems bleibt die eigentliche Ursache, die sicherlich auf der Ausgabenseite liegt, unverändert. Das insgesamt ausgewogene Beteiligungssystem würde durch eine Rabattregelung ohne konzeptuellen Rückhalt wieder durcheinandergebracht.

⁴⁰ Europäischer Rat von Fontainebleau, Schlußfolgerungen des Vorsit zes, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 6 – 1984.

⁴¹ Ausführl. Europäische Kommission, Anhang 6.

Wie am derzeitigen Rabatt für das Vereinigte Königreich außerdem festzustellen, ist eine solche Regelung durchaus nicht frei von Schwierigkeiten.⁴²

Im Falle einer Rabattgewährung für alle o.g. Nettozahler müßte die daraus resultierende Summe auf die bisherigen Empfängerländer aufgeteilt werden. Es erscheint nicht zweckmäßig, einerseits durch Zahlungen eine positive Entwicklung in rückständigen Regionen anzustreben und andererseits den eigenen Beitragsnachlaß durch eben diese Regionen finanzieren zu lassen. Zudem ist der Vorwurf der Gruppierung von Reich und Arm denkbar nah und einem erwünschten innereuropäischen Zusammengehörigkeitsgefühl nicht dienlich.

Insgesamt ist eine Rabatlösung nicht geeignetes Mittel, um den Schwierigkeiten der Mittelverteilung zu begegnen. Statt dessen muß eine Lösung gerade an der Ausgabenseite ansetzen.

3. Kofinanzierung

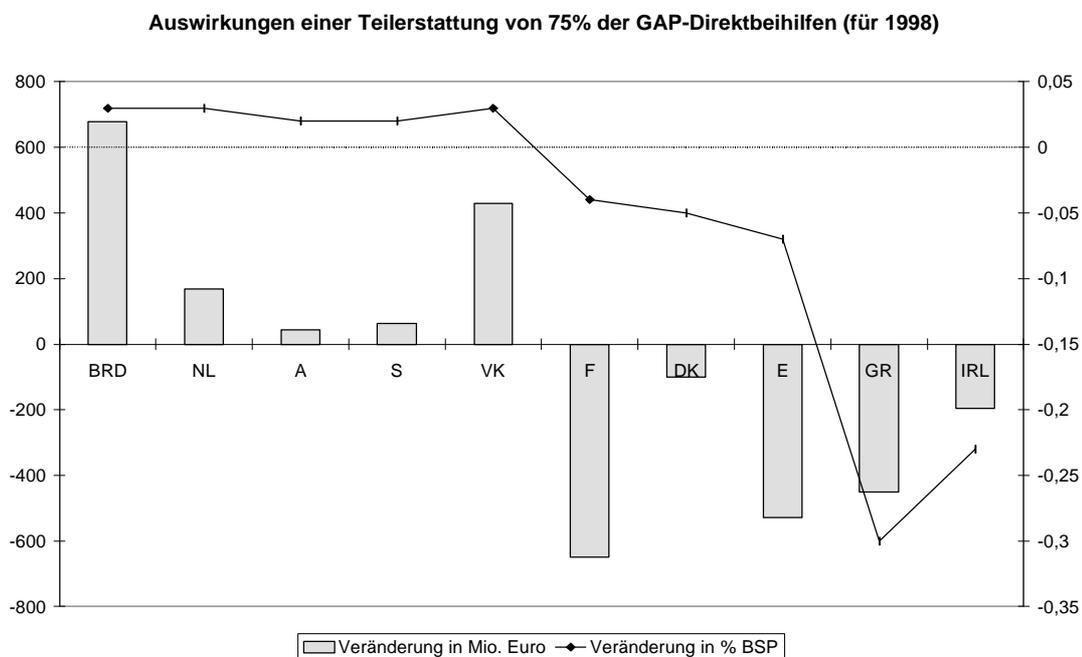
Insbesondere von der Bundesregierung wurde in der Vergangenheit die Möglichkeit einer Kofinanzierung der Agrarpolitik vorgeschlagen. Dabei handelt es sich um eine Abweichung vom Grundsatz der Gemeinschaftsfinanzierung mit der Folge, daß die Mitgliedstaaten sich an den Ausgaben der Abteilung Garantie, wie schon in der Strukturpolitik praktiziert, zu einem festzusetzenden Prozentsatz beteiligen.

Beziehen würde sich die Mitfinanzierung allerdings nicht auf die gesamten Garantieausgaben. Lediglich die direkten Einkommensbeihilfen für Landwirte sollen davon betroffen sein, da diese im Gegensatz zu den ursprünglichen Interventions- und Marktstützungsmaßnahmen nur eine innerstaatliche Umverteilung

⁴² Europäische Kommission, 20 f.

bezwecken. Eine solche sei dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend besser auf nationaler Ebene durchzuführen.⁴³

Durch eine solche Rückverlagerung auf die nationalen Haushalte wird erwartet, daß die Mitgliedstaaten mit den nun im nationalen Haushalt auszuweisenden Beträgen verantwortungsvoller umgehen. Die Möglichkeit, die Agrarausgaben wegen der Kompetenzverlagerung aus den nationalen politischen Diskussionen heraushalten zu können, würde damit wegfallen. Schließlich sei auch zu erwarten, daß die Mitgliedstaaten ein wachsendes Interesse an einer wirksamen Kontrolle der korrekten Mittelverwendung entwickeln.⁴⁴



Die Wirkung dieser nationalen Mitfinanzierung würde zudem durch die fortschreitende Reduzierung der Interventionsmaßnahmen begünstigt, durch welche der relative Anteil an den Stützungsmaßnahmen steigen wird.

Die Kofinanzierung in der Agrarpolitik wird nun als der europäischen Integration zuwiderlaufende Renationalisierung angesehen. Dazu ist zunächst anzumerken, daß die Agrarpolitik nach nunmehr vierzig

⁴³ Europäische Kommission, Anhang 5, 2.

⁴⁴ Vgl. FAZ vom 22.1.1999, Auswirkungen einer Kofinanzierung der Agrarbeihilfen, 22.

Jahren gemeinsamer Politik unauslösbarer Bestandteil der gemeinsamen Marktpolitik ist. Solange aber die Grundprinzipien des gemeinsamen Marktes nicht angetastet würden, seien Renationalisierungen in Teilbereichen durchaus möglich.⁴⁵ Es ist zu beachten, daß durch die Kofinanzierung weder die Höhe der Zahlungen noch die EU-Entscheidungshoheit in diesem Bereich angetastet würde.⁴⁶

Andererseits arbeitete die gemeinsame Agrarpolitik bisher stets auf der Grundlage der finanziellen Solidarität, welche sogar als ihr wichtigster Teil angesehen wurde.⁴⁷ Da die neuerliche Umstellung von Interventionsmaßnahmen zu Direktbeihilfen sich aus dieser Grundlage heraus entwickelt hat, ist nicht ohne weiteres einzusehen, warum nun die Gemeinschaftsfinanzierung entbehrlich sein soll.

Die Einführung einer kofinanzierten Agrarpolitik ist letztlich ebenso wie eine Rabattlösung eine politische Korrektur der als ungerecht empfundenen Belastung. Zieht man jedoch eine mögliche langfristige Reduzierung der Garantieausgaben und zudem eine Verlagerung in den Bereich der Strukturförderung in die Überlegungen mit ein, so scheint der Konflikt zwischen den Gewinnern und Verlierern der Agrarpolitik auf diese Weise wenigstens etwas entschärft werden zu können.

VI. Zusammenfassung

⁴⁵ Oppermann, Rn. 1386 und 1418.

⁴⁶ Europäische Kommission, Anhang 5, 3.

⁴⁷ Petersen, Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, 77; Götz, NJW 1968, 1547 f.; s. a. Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen, 142 f.

Trotz aller sicherlich berechtigten Zweifel an der Aussagefähigkeit von Finanzierungssalden ist ein umfangreicher Ressourcentransfer innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union festzustellen.

Da die Union gegenwärtig einen Staatenverbund, aber noch keinen Bundesstaat verkörpert, ist insoweit auch die Frage nach einer „gerechten“ Belastung bzw. Entlastung gerechtfertigt. Bei dem immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker werden national geprägte Gerechtigkeitsideale langfristig jedoch eine immer weniger entscheidende Rolle spielen. Selbstverständlich muß gleichzeitig eine zweckmäßige Umverteilung und nicht Sicherung „heiliger Kühe“ oberstes Ziel des Finanzausgleichs sein.

Die Entwicklung zu einem derartigen Staatenbund darf natürlich nicht von völligem Verzicht auf sinnvolle Finanzierungsregelungen geprägt sein. Gerade bei Vorschlägen, die keine Radikalumkehr aller europäischen Prinzipien, sondern nur eine eher rudimentäre Anpassung an Mindestanforderungen des Minderheitenschutzes für Nettozahlerstaaten darstellen, wäre ein wenig Kooperationsbereitschaft sicher nicht fehl am Platz.

Bei allen Vergleichen und bei allem Unbehagen ist jedoch nicht aus den Augen zu verlieren, daß es sich beim Unternehmen Europäische Union nicht nur um eine kurzfristige Investition handelt, sondern um die Chance, endlich die Europa trennenden Schranken zu beseitigen.