

Möller, Hans; Hrbek, Rudolf

Article — Digitized Version
Wohin treibt die EG?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Möller, Hans; Hrbek, Rudolf (1980) : Wohin treibt die EG?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 7, pp. 319-326

This Version is available at:
<https://hdl.handle.net/10419/135455>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wohin treibt die EG?

Die Querelen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft lieferten die Schlagzeilen der vergangenen Monate. Weitverbreitet ist der Eindruck, daß sich die EG nur noch mühsam von Kompromiß zu Kompromiß hangelt, ohne eigentliche, längerfristig haltbare Lösungen für ihre Probleme entwickeln zu können. Wohin treibt die EG? Eine mittelfristige Prognose unternimmt Prof. Möller. Nach Prof. Hrbek zeichnet allerdings die Einschätzung der EG als ziel-, orientierungs- und führungslos dahintreibendes Gebilde ein falsches Bild von der Gemeinschaft.

Hans Möller*

Eine mittelfristige Prognose

Schon die Formulierung der Frage „Wohin treibt die EG?“ enthält eine wichtige Aussage über deren Zukunft. Gegenwärtig „treibt“ die EG, während sie ihre Gründung vor 25 Jahren staatsmännischen Entscheidungen verdankte und danach lange Zeit sowohl Träger einer aktiven Politik als auch Hauptgegenstand vielfältiger politischer Initiativen der Regierungen in den Mitgliedsländern war. Diesem Wandel und den damit zu erwartenden Entwicklungstendenzen soll im Sinne einer wissenschaftlichen Prognose auf mittlere Sicht (über etwa zwei Jahrzehnte) nachgegangen werden. Dagegen bleibt das kurzfristige Auf und Ab um den künftigen Entwicklungs-

trend der EG, wie es gerade in den letzten Monaten sichtbar geworden ist und sicherlich auch künftig immer wieder auftreten wird, ganz außer Betracht. Wissenschaftliche Prognosen über Institutionen (wie die EG) sind im Gegensatz zu Prognosen über die Entwicklung makroökonomischer Größen (wie das Sozialprodukt usw.) ungewohnt; daß und wie sie möglich sind, kann hier nicht näher diskutiert werden, und ebensowenig lassen sich die Bedingungen, unter denen die folgende Prognose steht, im einzelnen systematisch begründen.

Keine Tendenz zum Bundesstaat

Bei Aussagen über die Zukunft der EG ist es nützlich, davon auszugehen, was die EG ursprünglich sein oder werden sollte und was sie vorübergehend (etwa in den 70er Jahren) tatsächlich war. Beides ist zwar umstritten, was uns hier jedoch nicht näher zu beschäftigen braucht. Vielmehr genügt es, sich daran zu erinnern, daß von vielen – zu Recht oder zu Unrecht

– die EG bereits als ein Bundesstaat in nascendi bzw. als ein bundesstaatsähnliches Gebilde angesehen wurde oder doch zumindest eine Entwicklung in dieser Richtung als vorgezeichnet galt. Die Prognose lautet heute, daß sich eine solche Entwicklung jedenfalls in den nächsten zwei Jahrzehnten *nicht* vollziehen wird.

Gegen eine solche Entwicklung sprechen viele Gründe auf sehr verschiedenen Ebenen: So etwa die historischen Erfahrungen mit der Entstehung und dem Zerfall von Staaten sowie die Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Forschung über die Erfordernisse für das „Funktionieren“ eines Staatswesens (wie sie beispielsweise in den Stichworten „Loyalität“ und „Legitimität“ zum Ausdruck kommen); oder auch die Tatsache, daß in den vielen Bereichen internationaler Zusammenarbeit (EG, NATO, Energieagentur usw.) keine Tendenzen zu einer Kongruenz der Integrationsräume zu beobachten sind, also auch keine Tendenzen zur Entstehung eines Staatsge-

* Die Ausführungen geben die persönliche Meinung des Autors wieder, beruhen jedoch auf den Ergebnissen eines gemeinsam mit Hans von der Groeben geleiteten Forschungsprojekts über „Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union“; vgl. insbesondere Bd. 1: H. v. d. Groeben, R. Hrbek, H. Schneider, H. Möller: Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden 1980; Bd. 5: H. Möller, W. Cezanne: Die Europäische Union als Währungsunion?, Baden-Baden 1979, und Bd. 6: H. Priebe u. a.: Die agrarwirtschaftliche Integration Europas, Baden-Baden 1980.

biets, wie es ein Bundesstaat erfordern würde.

Warum der in den EG-Verträgen zumindest offengehaltene – vielleicht sogar vorgezeichnete, jedenfalls nicht ausgeschlossene – Weg in Richtung auf einen Bundesstaat nicht beschritten oder doch wieder verlassen wurde, ist von der wissenschaftlichen Forschung bislang noch nicht ausreichend geklärt worden und wird vermutlich immer umstritten bleiben: Waren es mehr die in der zweiten Hälfte der 60er Jahre zu Tage getretenen inhärenten inneren Schwierigkeiten einer weiteren wirtschaftlichen Integration durch staatliche Maßnahmen, die die Mitgliedsländer in eine Weiterführung der Integration auf politischem Gebiet *ausweichen* ließen, oder war es mehr der Primat der Politik, der sein Recht verlangte und die wirtschaftliche Integration auf den Bahnen der EG-Verträge in den Hintergrund drängte?

EPZ als zweiter Pfeiler

Sicher ist, daß spätestens mit der ersten Erweiterung der EG zu Beginn der 70er Jahre der Weg in Richtung auf einen Bundesstaat (wenn und soweit man sich überhaupt auf einem solchen befand) bis auf weiteres bewußt verlassen worden ist. Zwar wurden damals zur Einleitung der neuen Phase der Erweiterungspolitik als Ziele das Tryptichon von der Vollendung, Intensivierung und Erweiterung der EG herumgeboten; angesichts der bereits deutlich sichtbar werdenden Hindernisse bei der Verwirklichung einer Währungs- und Wirtschaftsunion konnte diese Zauberformel jedoch kaum ernst gemeint sein. Wie wollte man trotz der neuen Mitgliedstaaten die EG-Aktivitäten intensivieren?

Mit der ersten Erweiterung der EG wurde zugleich ein neuer Weg

außenpolitischer Zusammenarbeit eingeschlagen und seitdem mit sichtbarem Erfolg beschritten. Noch bevor Großbritannien, Dänemark und Irland Vollmitglied der EG geworden waren, begann in den 70er Jahren die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und entwickelte sich neben dem Gemeinsamen Markt zu einem zweiten Pfeiler des heutigen EG-Systems. Diese Schwergewichtsverlagerung in die mehr politische Sphäre brachte es beinahe zwangsläufig mit sich, die erste gerade abgeschlossene und noch keineswegs voll verdaute EG-Erweiterung durch eine zweite Erweiterungsrunde zu ergänzen, als die politischen Verhältnisse in Griechenland, Portugal und Spanien dies ermöglichten. Und auch im Bereich des Gemeinsamen Marktes im engeren Sinne gewannen die nach außen gerichteten Aktivitäten der EG ständig an Gewicht und Bedeutung, etwa auf den Gebieten der Außenwirtschaftspolitik ganz allgemein und insbesondere gegenüber den Entwicklungsländern, was u. a. in den Assoziationsabkommen mit den über 50 AKP-Staaten zum Ausdruck kommt.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs

Prof. Dr. Hans Möller, 65, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Leiter des Seminars für Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität München. Er gehört dem wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium an.

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 41, ist Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Demgegenüber ist der Gemeinsame Markt als ursprüngliche Basis der EG, wie sie in den Verträgen von Rom festgelegt war, in den Hintergrund getreten und bildet heute nur noch einen von nunmehr zwei Pfeilern, auf denen das gegenwärtige EG-System ruht. Und im Gemeinsamen Markt haben sich die Einflüsse nationaler Interessen erhalten und teilweise sogar verstärkt.

Einzelstaatliche Interessen

Die Zollunion als harter Kern der EG wurde zwar praktisch verwirklicht, ist aber nicht zu einem festgefügt handelspolitischen Block geworden, einerseits weil die Außenzölle weitgehend abgebaut (z. B. zwischen den Industrieländern im Rahmen des GATT) oder ganz beseitigt wurden (im Verkehr mit den außerhalb der EG verbliebenen EFTA-Ländern) und andererseits, weil in den wirtschaftlichen Beziehungen mit den Staatshandelsländern und den Entwicklungsländern nicht die Zölle, sondern andere handelspolitische Instrumente (wie Zollkontingente u. a. m.) im Vordergrund stehen, bei deren Einsatz einzelstaatliche Interessen in starkem Maße zur Geltung kommen. Das zeigt sich insbesondere bei den Einfuhrregelungen der EG für kritische Produkte (etwa Textilien, Stahl), die nach wie vor als „protektionistisch“ zu charakterisieren sind.

Die EG ist also in der Handelspolitik nicht an die Stelle der Einzelstaaten getreten, wie das ursprünglich zuweilen erwartet wurde; vielmehr hat sich zwischen Einzelstaaten und EG ein Neben- und Miteinander ergeben, das für alle Beteiligten vorteilhaft zu sein scheint und sich bisher auch in die außenpolitische Zusammenarbeit einfügen ließ. Die Prognose lautet hier, daß dieser Zustand erhalten

bleiben wird und daß Entwicklungstendenzen in Richtung auf eine in erster Linie von Gemeinschaftsorganen getragene gemeinsame Handelspolitik nicht zu erwarten sind.

Abnehmender Ertragszuwachs

Wie der Name Gemeinsamer Markt zu Recht zum Ausdruck bringt, ist die EG jedoch weit mehr als eine bloße Zollunion; diese wird vielmehr in den EG-Verträgen durch die Freizügigkeit für Produktionsfaktoren erweitert und durch vielerlei Regeln (wie etwa für Beihilfen, Steuern, private Wettbewerbsbeschränkungen) zu einem System unverfälschten Wettbewerbs ergänzt. Diese Erweiterungen und Ergänzungen sind in einem erstaunlichen Maße verwirklicht worden, und der Gemeinsame Markt hat durch die mit ihm verbundene Erhöhung des wirtschaftlichen Integrationsgrades das *Trendniveau* des volkswirtschaftlichen Wachstums in den Mitgliedstaaten nach oben verschoben. Dieser Effekt unterliegt aber sicher dem Gesetz des abnehmenden Ertragszuwachses; d. h. weitere Erhöhungen des Integrationsgrades sind schwieriger zu errechnen und bringen geringere Vorteile. Ob die zunehmende Integration die Wachstumsraten merklich erhöht und somit auf die Dauer auch eine *Richtungsänderung* des Wachstumstrends nach oben zu bewirken vermag, ist dagegen fraglich. Aus alledem folgt, daß die durch einen weiteren Ausbau des Gemeinsamen Marktes noch erzielbaren Vorteile an Allokationseffizienz relativ gering sein dürften.

Eine Abnahme des Interesses am Gemeinsamen Markt im engeren Sinne ist vor allem auch deshalb eingetreten, weil in den letzten beiden Jahrzehnten überall in vielfältiger Form Distributionswünsche

der Bevölkerung in den Vordergrund getreten sind, deren „natürlicher“ Adressat im gegebenen politischen Umfeld die einzelstaatlichen Regierungen sind, die solchen Wünschen mit entsprechenden Maßnahmen nachzukommen pflegen. Das erschwert eine einheitliche Politik auf EG-Ebene.

Rolle des EWS

All dies wird im Währungsbereich deutlich sichtbar, der in den EG-Verträgen im Hinblick auf das damals noch als sakrosankt angesehene Bretton-Woods-System kaum geregelt worden war. Die dann in den 60er Jahren von den maßgebenden Welthandelsländern verfolgte Globalsteuerungspolitik, die zur Aushöhlung und schließlich zum Zusammenbruch des weltweiten Festkurssystems führte, wurde von den EG-Staaten mitgetragen und mitverantwortet, während von ihnen zugleich der Versuch unternommen wurde, ein EG-Festkurssystem zu erhalten und sogar durch eine Währungs- und Wirtschaftsunion zu konsolidieren. Ein solcher Versuch muß scheitern, solange man an den bisherigen Prinzipien und Modalitäten einer national orientierten Globalsteuerung festhält.

Der Europäische Währungsverbund und seit 1979 das aus ihm hervorgegangene Europäische Währungssystem (EWS) stellen wegen der prinzipiellen Variabilität der Leitkurse kein wirkliches Festkurssystem dar. Gegen die – je nach Standpunkt – Hoffnung oder Befürchtung, das EWS könne sich zu einer Währungsunion entwickeln, spricht bereits die Aussage, daß sich die EG nicht auf dem Wege zu einem Bundesstaat befindet, da bei den heutigen Spielregeln monetärer Politik eine Währungsunion ohne bundesstaatsähnliche Organisation kaum denkbar ist.

Gleichwohl könnte sich das EWS bei einer entsprechenden Änderung der Globalsteuerung in den EG-Staaten, was allerdings nur als ein langwieriger Prozeß denkbar wäre, allmählich zu einem Festkurssystem entwickeln (in dem Leitkursänderungen immer weniger notwendig werden), und vor allem könnte sich das EWS als ein nützliches Instrument zur Koordination der Wechselkurspolitik der EG-Staaten gegenüber den wichtigen Weltwährungen, insbesondere dem US-Dollar, erweisen. Obwohl solche Entwicklungen nicht auszuschließen sind, sollte man sich vor übertriebenen Hoffnungen in dieser Richtung hüten. Noch fraglicher ist, ob sich das EWS als eine Stütze für das EG-System als solches erweisen wird. Großbritannien steht noch immer abseits, und andere EG-Länder könnten aus dem EWS vorübergehend ausscheiden, während Nicht-EG-Staaten sich mit ihrer autonomen Wechselkurspolitik an das EWS anzuhängen vermögen.

Perspektiven für den Gemeinsamen Markt

Die einzelstaatliche Einflußnahme auf den Gemeinsamen Markt ist nicht nur auf den Gebieten der Außenwirtschaftsbeziehungen und des Währungswesens bedeutsam, sondern macht sich auch in anderen Bereichen bemerkbar. Insgesamt muß wohl heute schon davon ausgegangen werden, daß sich der Gemeinsame Markt dem postulierten Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs kaum noch annähert, und künftige Entwicklungstendenzen auf dieses Ziel hin zeichnen sich nicht ab. Besonders gravierend ist die Lage auf dem Gemeinsamen Agrarmarkt, der mit Recht ursprünglich als ein großer Erfolg der EG angesehen wurde. Hier hat die Renationalisierung der Währungs-

politik und die damit verbundene Wechseikursflexibilität den Gemeinsamen Markt durch die Wiedereinführung von Grenzabgaben weitgehend ausgehöhlt, und die Entscheidungsmechanismen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik haben sich bisher als ungeeignet erwiesen, um das Problem der kostspieligen Agrarüberschüsse zu bewältigen.

Gemessen an den Zielen und Handlungsanweisungen der EG-Verträge ergeben sich für die zukünftige Entwicklung des Gemeinsamen Marktes also keine erfreulichen Perspektiven. Trotzdem ist ein offener Zerfall des Gemeinsamen Marktes nicht zu erwarten; vielmehr wird er weiterexistieren und dabei nicht nur Rückschläge, sondern auch partielle Erfolge aufweisen, ebenso wie die Einzelstaaten weiterleben, obwohl auch in ihrem Bereich die proklamierten Zie-

le und die gesetzlich verankerten Normen nie voll und in wechselndem Ausmaß verwirklicht werden.

Einzelstaatliches Instrument

All das gilt nur für den Gemeinsamen Markt im engeren Sinne und nicht für das EG-System als Ganzes, das – wie eingangs unterstrichen – in der EPZ einen zweiten wichtigen Pfeiler bekommen hat. Die EPZ ist durch Gemeinschaftsrecht nicht abgesichert. Sie stellt eine freiwillige Koordinierungstätigkeit auf der Ebene der EG-Staaten dar, deren Bedeutung zunehmen wird, weil die Außenpolitik in der gegenwärtigen Welt immer wichtiger und zugleich schwieriger wird. Dabei ist auf mittlere Sicht nicht zu erwarten, daß die EG zu einer Organisation wird, in der die Mitgliedstaaten schrittweise aufgehen; vielmehr wird die EG eher die Rolle eines In-

struments spielen, dessen sich die Mitglieder zur Sicherung und Verstärkung ihres einzelstaatlichen Einflusses bedienen, sofern dies jeweils nützlich erscheint.

Gerade weil die EPZ nur locker organisiert ist, erhöht der gemeinschaftsrechtlich fundierte Gemeinsame Markt ihr Ansehen und ihre Effizienz. Daraus ergibt sich auch ein eigenständiges Interesse der Mitgliedstaaten, das Gemeinschaftsrecht und den Gemeinsamen Markt zu erhalten und partiell sogar auszubauen, falls dies ohne große Schwierigkeiten möglich sein sollte. Das bedeutet allerdings nicht, daß der Gemeinsame Markt im Sinne eines Systems unverfälschten Wettbewerbs wieder zu einem Brennpunkt der EG wird; vielmehr werden auch auf wirtschaftlichem Gebiet die Koordinierungstätigkeiten der EG an Gewicht gewinnen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Wolfgang Borchardt, Ulrich Dietsch, Klaus Bolz

WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN UND ENTSPANNUNGSPOLITIK

Das Beispiel der ungarischen Westwirtschaftsbeziehungen

An den Westwirtschaftsbeziehungen der ungarischen Volksrepublik lassen sich auf Grund der hohen wirtschaftlichen Verflechtungen mit dem Westen die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen für ein sozialistisches Land am ehesten untersuchen. Dabei unterscheidet sich diese Arbeit von allen vorangegangenen HWWA-Veröffentlichungen zum Thema Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen. Standen bisher stets die ökonomischen Zusammenhänge im Vordergrund des Interesses, werden in der vorliegenden Studie die Wirkungen der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen auf Wirtschaft und Gesellschaft eines sozialistischen Landes letztlich im Hinblick auf den Prozeß der Friedenssicherung in Europa untersucht.

Großoktav, 380 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 39,-

ISBN 3-87895-191-4

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Rudolf Hrbek

Ein falsches Bild von der Gemeinschaft

In der Frage, wohin denn die EG treibe, ist zugleich die Aussage enthalten, daß sich die EG in einer schweren Krise befinde. Um im Bild zu bleiben, das die Fragestellung nahelegt: die Gemeinschaft halte nicht mehr Kurs; sei es aus Gründen widriger Rahmenbedingungen (die dann aber wohl nur vorübergehender Natur sind), sei es – was viel schlimmer wäre –, weil das Ziel aus den Augen verloren oder umstritten ist und keine Instanz zur Verfügung steht, die steuert. Einer solchen Sichtweise liegt meist die Prämisse zugrunde, daß das Ziel der Gemeinschaftsentwicklung (der „Integration“) eindeutig feststehe, daß auch Weg und Methode der Zielerreichung klar vorgezeichnet seien und die Verantwortung für den Vollzug bestimmten Instanzen aufgegeben sei.

Ralf Dahrendorf hat jüngst¹ eine ganz andere Version von der Krise der EG geliefert. Er nennt eine Reihe wichtiger Aufgaben, die nur durch europäisches Zusammenwirken erfolgreich bewältigt werden könnten. In den überkommenen Institutionen und Verfahrensweisen der EG sieht er indessen das Haupthindernis, daß solche europäischen Interessen nicht aufgegriffen, zielstrebig verfolgt und zum erfolgreichen Durchbruch gebracht werden können. Und deshalb drohe der Gemeinschaft die (Selbst-)Baikanisierung.

Beide Versionen der Behauptung von der Krise der EG zeichnen ein Bild von der Gemeinschaft

und der in ihr ablaufenden Prozesse, das falsch ist bzw. zu kurz greift, nämlich ganz wesentliche Elemente unberücksichtigt läßt. Zum Zweck der angemessenen Erörterung der hier gestellten Frage muß daher zunächst die Beschreibung und Deutung der Gemeinschaft und der in ihr ablaufenden Prozesse erfolgen.

Ein erster Aspekt ist der Aufgabenbereich der Gemeinschaft. Hier wird in erster Linie stets der Gemeinsame Markt genannt, für viele immer noch das Kernstück der Gemeinschaft, weil durch ihn eine Fülle von Verflechtung angeregt und aufrechterhalten wird. Nur ganz wenige Politikbereiche sind Gemeinschaftsangelegenheit – wie beispielsweise die Agrarpolitik –, für die allgemeine Wirtschaftspolitik ist lediglich die Koordinierung nationaler Maßnahmen vorgesehen. In einzelnen Sektoren übernimmt die Gemeinschaft schrittweise Aufgaben, ohne indessen die Mitgliedstaaten als verantwortliche Akteure abzulösen; dazu gehören Entwicklungspolitik (Abkommen von Lomé), Währungspolitik (Einrichtung des EWS) und Regionalpolitik (Einführung des entsprechenden Fonds). Schließlich sind die Außenbeziehungen zu nennen, wo sich die Staaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) um eine Konzentrierung ihres Vorgehens bemühen, was weit über die Aufgaben im Rahmen der Zollunion hinausgeht.

Ein zweiter Aspekt ist das Entscheidungsgefüge der Gemeinschaft. Dazu gehört das Ensemble von Institutionen und Verfahren, wie es die Verträge vorsehen. Dazu gehört aber auch – und zwar mit ständig größer werdendem Gewicht – die intergouvernementale Komponente. Während die einen in diesem Nebeneinander, genauer: in der Stärkung des intergouvernementalen Elements, eine Gefahr für die Entwicklung der Gemeinschaft sehen (weil dadurch doch die Supranationalität verhindert werde), begrüßen andere die damit gegebene Möglichkeit, mehrere Hebel zur Bewältigung von Gemeinschaftsaufgaben in Bewegung setzen zu können; wieder andere möchten gar nur noch die Staaten, vertreten durch ihre Regierungen, agieren sehen.

Ein dritter Aspekt schließlich wird in der Regel übersehen, obwohl er zum Verständnis der Gemeinschaft außerordentlich relevant ist: die allmähliche Herausbildung einer transnationalen Infrastruktur politischer und gesellschaftlicher Kräfte, wie vor allem von Parteien und Interessenverbänden. Damit ist keineswegs nur die Errichtung von EG-weiten Dachverbänden der entsprechenden Organisation gemeint, obwohl darin ein signifikantes Beispiel solcher Prozesse zu sehen ist. Vielmehr ist damit der Prozeß der gegenseitigen Durchdringung solcher Kräfte über nationale Grenzen hinweg gemeint. Diese Durchdringung und Verklammerung ist übrigens auch für eine Reihe rechtlicher und admini-

¹ Vgl. DIE ZEIT vom 25. 4. 1980.

strativer Prozesse sowie für einzelne Politiksektoren zu konstatieren. Was im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland als „Politikverflechtung“ bezeichnet wird – nämlich die partielle Durchdringung der Ebenen Bund, Länder und Gemeinden –, findet sich in der Substanz – mindestens ansatzweise – auch in der EG: nationale und Gemeinschaftsebene durchdringen sich. Das bedeutet – anders gesagt –, daß die Gemeinschaft für viele politische Akteure an Bedeutung gewinnt, weil ihre, also der Gemeinschaft Aktivitäten Kernbereiche nationaler Politik mehr und mehr beeinflussen. Kurz: die Gemeinschaft ist ein wesentlicher Rahmen und Orientierungspunkt für die Mitgliedstaaten und ihre Politik, damit aber auch für die in ihnen wirkenden politischen Kräfte. So gesehen, muß man die Staaten als Bestandteil des EG-Systems ansehen.

Die Frage, wohin die EG treibe, erscheint nach diesem Beschreibungsversuch zweifellos in anderem Licht. Denn daß es beim Funktionieren eines solch komplexen Gebildes „knirscht“, daß es Spannungen, Kontroversen und Probleme gibt, liegt auf der Hand. Geht man von dem hier gezeichneten Bild und Verständnis der EG aus,

wird man in diesen Begleiterscheinungen ihres Funktionierens nicht die große Krise, sondern gleichsam notwendige Bestandteile von Integration – hier verstanden als Versuch der Problemlösung im Gemeinschaftsrahmen – sehen müssen. Vergegenwärtigen wir uns einige dieser Probleme und ihre Gründe.

Qualitativ neue Phase

Da wäre zunächst auf den Umstand zu verweisen, daß die EG seit 1969/70 in eine qualitativ neue Phase ihrer Entwicklung eingetreten ist; ihr wird häufig das Etikett „positive Integration“ gegeben. Damit ist gemeint, daß es nicht mehr nur um den Abbau von Hindernissen zum Zweck der Errichtung des Gemeinsamen Marktes geht, sondern daß die Gemeinschaft an der Steuerung des Wirtschaftsablaufs und der Gestaltung von Einzelpolitiken zunehmend – neben den Mitgliedstaaten – beteiligt ist. Der Plan, eine Wirtschafts- und Währungs-Union zu errichten, macht diese qualitative Fortentwicklung besonders deutlich. Für die Staaten und die in ihnen wirkenden politischen Kräfte folgte daraus, daß die Gemeinschaft an der Setzung zentraler Daten für Steuerung und Verteilung beteiligt

sein würde und Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene unmittelbare Auswirkungen im nationalen Rahmen haben würden.

Das erklärt, warum sich die Staaten – im übrigen erfolgreich – bemühten, ihr Gewicht im gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüge stärker zur Geltung zu bringen. Es erklärt weiter, warum sich politische Kräfte, wie Parteien und Interessenverbände, mehr um Gemeinschaftsangelegenheiten zu kümmern begannen. Und es erklärt schließlich, warum der Entscheidungsprozeß der EG, der von den Regierungen dominiert wird, so mühsam wurde: die Regierungen müssen vielfältige innenpolitische Rücksichten nehmen und darauf bedacht sein, daß das Ergebnis des Aushandelns in Brüssel zu Hause akzeptiert wird.

Unterschiedliche Grundsatzpositionen

Während in den 60er Jahren die Errichtung des Gemeinsamen Marktes und der Zollunion im politischen Windschatten durchgeführt wurde, politische Grundsatzpositionen also keine Rolle spielten, werden solche Positionen seit 1969/70 verstärkt eingebracht. Hier sind es insbesondere ordnungspolitische Vorstellungen –

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Renate Ohr

INTERNATIONALE INTERDEPENDENZ NATIONALER GELD- UND GÜTERMÄRKTE BEI FLEXIBLEN WECHSELKURSEN

Großoktav, 217 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 42,-

ISBN 3-87895-194-9

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

vor allem über die Rolle des Staates bei der Steuerung des Wirtschaftsablaufs —, die nunmehr auch im Gemeinschaftsrahmen aufeinanderprallen und oftmals eine Verständigung erschweren oder verhindern. Gegensätze finden wir auch in Fragen der außenpolitischen Orientierung. Und in der sogenannten Bündnisfrage, also der Frage des Verhältnisses zur kommunistischen Partei, variieren die Grundpositionen gleichfalls stark. Nimmt man dann noch unterschiedliche Einstellungen zur Integration, also der Herausbildung einer regionalen Gemeinschaft mit Kompetenzen zur eigenständigen Problemlösung, erweitert sich das Spektrum von Grundsatzpositionen, die das Aushandeln von Entscheidungen beeinflussen. Einen Niederschlag solcher Positionsunterschiede finden wir in den Grundsatzprogrammen bzw. Wahlplattformen der drei transnationalen Parteibünde für die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament.

Strukturelle Divergenzen

Die Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft wird sodann durch strukturelle Divergenzen beeinträchtigt. Sie lassen sich an zentralen wirtschaftlichen Strukturdaten zu Arbeitslosigkeit, Geldwertstabilität, Wachstum und Produktivität, Entwicklung der öffentlichen Ausgaben, Zahlungsbilanz und Devisenreserven ablesen. Solche Divergenzen zwischen den Staaten veranlassen diese zu unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und werden ihrerseits wiederum von ihnen herbeigeführt. Die Koordinierung nationaler Politiken ist angesichts dieser Ausgangssituation, die sich gegenüber früher im beschriebenen Sinn in den 70er Jahren geändert hat, nur begrenzt möglich.

WIRTSCHAFTSDIENST 1980/VII

Die Veränderung der Rahmenbedingungen durch Entwicklungen im internationalen Bereich erschwert erfolgreiche Koordinierung zusätzlich. Hier ist auf den Zusammenbruch des Weltwährungssystems zu verweisen, vor allem aber auf die rapide wachsenden Probleme auf dem Gebiet der Rohstoff- und Energieversorgung, einschließlich ihrer sprunghaften Verteuerung; nicht zuletzt auch auf Herausforderungen in den Nord/Süd-Beziehungen. Mit strukturellen Divergenzen sind aber auch regionale Entwicklungsunterschiede gemeint. Ihr Abbau gehörte zu den erklärten Zielen der Gemeinschaft. Zieht man jedoch Bilanz, so ergibt sich, daß sich solche Unterschiede — zweifellos auch als Folge der Auswirkungen des Gemeinsamen Marktes, der zu einseitigen Wanderungsbewegungen zugunsten der ohnehin schon begünstigten Regionen geführt hat — im Laufe der Gemeinschaftsentwicklung noch verstärkt haben.

Die Süderweiterung wird sowohl das Spektrum politischer Grundsatzpositionen erweitern als auch das Ausmaß der Strukturdivergenzen vergrößern.

Nun gibt es solche Positionsunterschiede und gegensätzliche Interessen aufgrund eines Strukturgefälles auch in den einzelnen Mitgliedstaaten der EG. Hier ist aber die Problemlösung dadurch wesentlich erleichtert, als sich das Legitimitätsproblem nicht stellt. Der Gemeinschaft wird demgegenüber ein Legitimitäts-Defizit attestiert; sie verfüge kaum über eigene Legitimität, beruhe vielmehr auf der der Mitgliedstaaten. Im direkt gewählten Europäischen Parlament sehen manche Beobachter mindestens den Ansatz für eigenständige Legitimität; auch Dahrendorf zeigt sich darin vorsichtig optimistisch.

Nach einer Deutung der politikwissenschaftlichen Europa-Forschung in den USA ist die EG als sogenanntes „Konkordanz-System“ aufzufassen. Damit ist, wie Donald J. Puchala ausführt, ein System gemeint, in dem sich die verschiedenen in ihm wirkenden Akteure darum bemühen, Gegensätze auszugleichen, Interessen zu harmonisieren und durch ihr Zusammenwirken „Belohnungen“ zu erlangen. Der Konflikt gehört zu diesem System; durch Aushandeln versucht man Lösungen zu erreichen. Orientiert man sich an dem vorstehend präsentierten Bild der EG und ihrer Funktionsweise, wird man die Behauptung einer großen Krise nicht akzeptieren können. Und die Frage, wohin die EG denn treibe, wird man mit Ulrich Everling mit dem Hinweis beantworten müssen, „daß die Gemeinschaft für die überschaubare Zukunft im wesentlichen in der gegenwärtigen Gestalt fortbestehen und sich nur begrenzt fortentwickeln wird“². Anders gesagt: Versuche gemeinschaftlicher Problemlösung werden im Stil eines Konkordanzsystems — und das heißt in mühsamen Verhandlungsprozessen — ablaufen. Wer die Gemeinschaft anders sieht, wer zumal noch ein festes Ziel der Gemeinschaftsentwicklung postuliert, der wird dies „Krise“ nennen.

Entwicklungslinien

Aus der hier vertretenen Interpretation der Gemeinschaft (des EG-Systems) und der in ihr ablaufenden Prozesse ergeben sich eine Reihe von Schlußfolgerungen, mit denen die Erörterung der Eingangsfrage fortgesetzt und abgeschlossen werden soll:

□ Die Weiterentwicklung der EG im Sinne eines „großen Sprungs“

² Ulrich Everling: Überlegungen zum Fortgang der Integration, in: Europa-Archiv 24/1979, S. 737-746.

hin zu einem mehr oder weniger voll ausgebildeten bundesstaatlichen Gebilde ist nicht zu erwarten. Das läßt sich aus der Resonanz, die entsprechende Vorstöße finden, unzweideutig ablesen. Auch große Schritte, wie etwa das Europäische Parlament zur zentralen Entscheidungsinstanz der Gemeinschaft zu machen, sind bis auf weiteres zum Scheitern verurteilt; dafür ist keine Zustimmung zu erwarten. Wer entsprechende Initiativen ergreift, überfordert momentan viele „Mitspieler“ und provoziert Widerstand.

□ Ebenso wenig ist aber der Zerfall der EG oder Ihre Rückentwicklung zu einer bloßen Freihandelszone zu erwarten. Die Wirkungen des Gemeinsamen Marktes sind zu weit fortgeschritten, die von ihm mit herbeigeführte Verflechtung der nationalen mit der Gemeinschaftsebene und der Nationalstaaten untereinander, die Durchdringung im Bereich politischer Akteure, nicht zuletzt auch die durch das Gemeinschaftsrecht und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes erreichte rechtliche Verklammerung haben ein Ausmaß erreicht, das diese Rückentwicklung (Desintegration) mit größter Sicherheit verhindert.

□ Die für das jetzige EG-System charakteristische Dominanz der Staaten, also die intergouvernementale Komponente, wird bis auf weiteres erhalten bleiben und eher noch verstärkt zur Wirkung kommen. Die Regierungen als Akteure sind dabei aber mehr und mehr von ihren innenpolitischen Kräftekonstellationen abhängig; Verhandlungsprozesse bleiben daher unverändert mühsam, Verhandlungslösungen werden weiterhin Kompromißcharakter tragen. Das Europäische Parlament kann ein gemeinschaftlicher Kristallisations-

punkt für die offene Diskussion unterschiedlicher Grundauffassungen werden und insofern das Gewicht der intergouvernementalen Komponente modifizieren, insbesondere dann, wenn es gelingen sollte, breite und tragfähige Mehrheiten für das Aufgreifen wichtiger und von den Regierungen bislang nicht gelöster Aufgaben und Probleme zu bilden. Vor allem dann könnte der Gemeinschaft schrittweise eigenständige Legitimität zugeführt werden. Realistische Strategien – also nicht im Sinne großer Schritte oder gar Sprünge – sind im Vorfeld der ersten Direktwahlen entwickelt worden. Kleine Schritte lassen sich bereits im ersten Jahr seiner Existenz ausmachen.

□ Reformvorschläge und Initiativen im Sinne kleiner Schritte, die sich auf das Entscheidungsgefüge der Gemeinschaft beziehen, werden – auch wenn sie realisiert werden sollten – an der Grundstruktur nichts ändern. Sie werden insbesondere die Wirkung der oben genannten Faktoren (Strukturdivergenzen und Positionsunterschiede) nicht beeinträchtigen können. Das Konzept der abgestuften Integration wäre dagegen als weitergehende Maßnahme mit dem Charakter der EG als Konkordanzsystem letztlich nicht vereinbar.

Aufgabenkatalog

□ Was die inhaltliche Seite der Gemeinschaftspolitik und -entwicklung angeht, so ist nicht zu erwarten, daß eine Fülle von Politiken neu und zusätzlich in Gemeinschaftsregie übernommen wird. Der Aufgabenbereich der EG ist ohnehin recht umfassend, wenn man die Implikation der Aktivitäten der Gemeinschaft auf die verschiedensten Bereiche staatlicher Tätigkeit berücksichtigt. Ein Aufgabenkatalog würde insbesondere die

folgenden Punkte umfassen, die Gegenstand der Konsensuche sein müßten:

Einmal die Fortsetzung der Harmonisierungsbemühungen, insbesondere der Rechtsangleichung, zur Weiterentwicklung und Absicherung des Gemeinsamen Marktes. Zum zweiten das Aufgreifen der Herausforderungen, die sich im Innern der Gemeinschaft und von außen stellen. Im Innern geht es etwa um den Abbau der Strukturdivergenzen und die Beseitigung oder doch wenigstens Milderung der Folgen bisheriger Gemeinschaftspolitik (z. B. auf dem Gebiet der Freizügigkeit von Arbeitnehmern). Sodann aber auch darum, solche Probleme im Rahmen der EG aufzugreifen, denen im nationalen Rahmen hohe Priorität zugeschrieben wird, die aber dort kaum allein lösbar sind (z. B. Fragen des Umweltschutzes, der Nuklearenergie). Äußere Herausforderungen finden sich in den Ost/West- und den Nord/Süd-Beziehungen, aber auch in regionalen Konfliktzentren (z. B. Nahost oder südliches Afrika) und insbesondere den Weltwirtschaftsproblemen.

In der Einschätzung der EG durch Dritte wird die Gemeinschaft in der Regel als einheitlicher und leistungsfähiger Akteur gesehen; sie ist dann folgerichtig auch Adressat von Forderungen, ohne ihnen immer entsprechen zu wollen oder zu können. Die Einschätzung im Innern sollte die EG nicht als ziel-, orientierungs- und führerlos dahintreibendes Gebilde sehen, sondern als Gemeinschaft, die den Mitgliedstaaten einen zusätzlichen, keineswegs aber den einzigen Rahmen zur Problemlösung bietet und in dem die Staaten einschließlich der in ihnen wirkenden politischen Kräfte nach den Vorzeichen eines Konkordanzsystems agieren.