

Hrbek, Rudolf

**Article — Digitized Version**

## Die Gemeinschaften der Zehn nach dem Gipfel von Athen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hrbek, Rudolf (1984) : Die Gemeinschaften der Zehn nach dem Gipfel von Athen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 1, pp. 19-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135878>

**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.*

# Die Gemeinschaft der Zehn nach dem Gipfel von Athen

Rudolf Hrbek, Tübingen

**25 Jahre nach ihrer Gründung ist die Europäische Gemeinschaft in einer Sackgasse. Auf dem Gipfeltreffen Ende letzten Jahres in Athen wurde nicht eines der drängenden Probleme einer Lösung nähergebracht. Professor Rudolf Hrbek zieht eine Bilanz.**

Vorgeschichte, Verlauf und Ergebnis der Sitzung des Europäischen Rates Anfang Dezember 1983 in Athen lassen keine andere Wahl, als ganz grundsätzlich nach der Zukunft der Zehnergemeinschaft zu fragen. Seit spätestens Ende der siebziger Jahre liegt ein Berg von Problemen auf dem Tisch der Gemeinschaft, die sich um Teil- und Zwischenlösungen bemüht sowie prozedurale und Vertragungsentscheidungen getroffen hat. Die Bemühungen waren jedoch erfolglos, die Probleme konnten nicht aus der Welt geschafft werden. Eher ist der Probleberg gewachsen, und die Lösungschance ist geringer geworden.

In bewährter EG-Manier wurden die Probleme zu einem Paket verschnürt und gemeinsam zu lösen versucht. Die im Juni 1983 in Stuttgart versammelten Staats- und Regierungschefs der zehn EG-Staaten bekundeten ihre Entschlossenheit, „der Europäischen Gemeinschaft in einer umfassenden Aktion Impulse zur Neubelebung zu geben“. Bis zum Gipfel in Athen sollte „eine breitangelegte Verhandlung“ stattfinden, „um die drängendsten Probleme der Gemeinschaft in Angriff zu nehmen und so für die dynamische Weiterentwicklung der Gemeinschaft bis zum Ende dieses Jahrzehnts eine tragfähige Grundlage zu schaffen“<sup>1</sup>.

In der Folge wurden in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten Konzepte formuliert, die die jeweiligen nationalen „essentials“ hinsichtlich Zielen und Wegen dieser Weiterentwicklung enthielten. Da sie stark divergierten, ging es in den Vorverhandlungen und schließlich in Athen darum, einen gemeinsamen Nenner für die Ver-

abschiedung des Pakets zu finden. Dies gelang nicht. Zu keinem der Einzelprobleme wurde ein Konsens erzielt, ganz zu schweigen von einer erfolgreichen Gesamtlösung. Die Teilnehmer gingen sogar ohne gemeinsame Schlußerklärung auseinander. Kein Wunder, daß die Kommentatoren von Mißerfolg, Debakel, Trümmerhaufen und europapolitischem Offenbarungseid sprachen und der Gemeinschaft eine Existenzkrise attestierten, zum Teil sogar das nun unvermeidliche Auseinanderbrechen prophezeiten. Auch die Teilnehmer selbst gestanden den sachlichen Mißerfolg freimütig ein, verzichteten jedoch – fast ostentativ – auf konkrete Schuldzuweisungen und ließen letztlich auch keinen Zweifel daran, daß es zur EG keine Alternative gebe<sup>2</sup>.

Nur, was ist die Funktion einer Gemeinschaft, deren Mitglieder offenbar unfähig zur Problemlösung sind, die sich nicht über die Inangriffnahme von als wichtig bezeichneten Aufgaben einigen können und denen in absehbarer Zeit die Mittel zur bloßen Weiterführung bereits in Gemeinschaftsregie genommener Politiken ausgehen? Zugespitzt gefragt: was soll und kann aus der Gemeinschaft werden, wenn deren Geschäftsgrundlagen im Kreis der Mitglieder umstritten sind?

Um genau diese Geschäftsgrundlage geht es bei den bislang ungelösten Problemen. Sie stammen aus den siebziger Jahren und lassen sich kurz wie folgt charakterisieren:

*Inangriffnahme neuer Politiken.* Versteht man die Gemeinschaft als Rahmen zur Problemlösung, dann

<sup>1</sup> Die Erklärung ist abgedruckt in Europa Archiv 15/1983, D 414-420 (hier D 414).

<sup>2</sup> Der deutsche Standpunkt wurde in der Bundestagsdebatte am 7. 12. 1983 deutlich formuliert.

*Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 45, ist Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.*

muß stets gefragt werden, ob auf äußere Herausforderungen oder im Innern der Staaten entstehende Schwierigkeiten nicht gemeinsam reagiert werden soll, weil Gemeinschaftslösungen erfolgversprechender sind. Dazu werden seit Jahren z. B. die Industrie- und Forschungspolitik gezählt, aber auch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Abgesehen von der äußerst wichtigen Frage der ordnungspolitischen Vorzeichen von Gemeinschaftspolitik auf solchen Sektoren erfordern solche zusätzlichen Aktivitäten den Einsatz von Mitteln. Ein Weg hierzu ist, auf anderen Gebieten Einsparungen vorzunehmen. Das führt zum Problem der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.

□ *Reform der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik (GAP).* Für die Finanzierung der EG-Agrarpolitik werden ungefähr zwei Drittel des Gemeinschaftsetats verbraucht. Er ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gewachsen, und die der Gemeinschaft vertraglich zustehenden Eigenmittel werden mittlerweile in vollem Umfang benötigt, um die agrarische Überproduktion zu bezahlen. Bei der GAP-Reform geht es also um die Reduzierung von Überschüssen bzw. um die Drosselung des Ausgabenanstiegs in diesem Sektor. Beides würde sich – je nach Bedeutung des Agrarsektors – in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich auswirken. Mit der Reform der Agrarpolitik ist also als weiteres Problem die Frage der Zukunft des Finanzsystems der EG verbunden.

□ *Die Zukunft des Finanzsystems der EG.* Dabei geht es einmal, wie eben erwähnt, um die Verwendung der Mittel. Zum zweiten geht es um die Aufbringung der Mittel und ihre Höhe. Die eigenen Einnahmen der Gemeinschaft setzen sich im wesentlichen zusammen aus Zöllen, Abschöpfungsbeträgen und – zu mehr als der Hälfte – einem Anteil des Mehrwertsteueraufkommens, dessen Obergrenze vertraglich bei 1 % der gemeinsamen Bemessungsgrundlage festgesetzt wurde. Da die Bedeutung und das Volumen von Zöllen und Abschöpfungen relativ abnehmen, konzentrieren sich alle Überlegungen auf eine Erhöhung dieser 1-%-Grenze (die EG-Kommission hat 1983 zunächst die Marke 1,4 % vorgeschlagen<sup>3</sup>, Italien fordert schon länger die Erhöhung auf 2 %). Mit der GAP ist auch folgender Aspekt des Finanzsystems verknüpft: Die sogenannten „Nettozahler“, d. h. die Staaten, die mehr an die EG-Kasse abführen, als sie über verschiedene Transferzahlungen wieder zurückerhalten, wollen sicherstellen, daß zusätzliche Mittel für neue Aufgaben verwendet werden und nicht von weiter wachsenden Überschüssen verschlungen werden. Drittens schließlich geht es um die Belastung der Mitgliedstaaten bei der Aufbringung der Mittel, genauer: um die Kriterien für die Belastung. Großbritannien kritisiert, daß die wirtschaftliche Lei-

stungsfähigkeit dabei unberücksichtigt bleibt: London ist neben der Bundesrepublik einziger Nettozahler, obwohl andere Mitgliedstaaten, gemessen am Bruttosozialprodukt pro Kopf, wirtschaftlich stärker sind.

□ *Die Aufnahme Portugals und Spaniens.* Sie setzt als weiteres Problem die Klärung der eben genannten Fragen voraus. Es hieße, der Gemeinschaft nicht nur grob fahrlässig, sondern vorsätzlich Konflikte vorzuprogrammieren, würden neue Mitglieder ohne vorherige Verständigung über die Geschäftsgrundlagen der Gemeinschaft aufgenommen; die Erfahrungen mit der ersten Erweiterung sind hier warnendes und zugleich abschreckendes Beispiel. Beide Länder, Portugal und Spanien, werden die gemeinschaftliche Agrarpolitik teurer machen, und sie werden angesichts des zwischen ihnen und den meisten Mitgliedstaaten bestehenden Gefälles auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet das Gemeinschaftsbudget auch in dieser Hinsicht in Anspruch nehmen wollen. Das lenkt den Blick zurück auf die bestehende Zehner-Gemeinschaft und ein spätestens seit der Zugehörigkeit Griechenlands akuter gewordenes Problem:

□ *Die Beseitigung oder wenigstens Verminderung des innergemeinschaftlichen Nord-Süd-Gefälles.* Auch diese Aufgabe erfordert zusätzliche Mittel und hängt damit eng mit den bereits aufgeführten Problemen zusammen.

### Die Wurzeln

Der innere Zusammenhang der Probleme ist evident, das Bestreben, sie gemeinsam – als Paket – zu lösen, daher verständlich und von der Sache geboten. Bevor wir uns verschiedene Lösungsansätze ansehen, ist es sinnvoll, sich die Wurzeln der Probleme nochmals in Erinnerung zu rufen, weil sie die Schwierigkeiten der Konsenssuche und die bisherige Erfolglosigkeit erklären helfen.

Da sind einmal innergemeinschaftliche Fehlentwicklungen in der GAP: ihre Prinzipien haben zu ständig steigenden Überschüssen mit der Folge entsprechend zunehmender Mittelabsorption geführt. Die Handlungsfähigkeit auf anderen Gebieten bleibt damit beschränkt, die Qualität der EG als Rahmen zur gemeinschaftlichen Problemlösung leidet.

Da sind zweitens die Auswirkungen der beiden Erweiterungen. Im Fall der ersten blieben die Geschäftsgrundlagen hinsichtlich der weiteren Entwicklung (Finalität!) ungeklärt, die Absprachen unpräzise und unvoll-

<sup>3</sup> Vgl. dazu „Mitteilung der Kommission der EG an den Rat vom 6. 5. 1983 über die künftige Finanzierung der Gemeinschaft“, KOM (83) 270 endg., 6. 5. 83.

ständig. Sodann wirkten sich die ursprünglich vereinbarten Regeln – insbesondere für das Finanzsystem und die GAP – auf die neuen Mitglieder recht unterschiedlich aus: Während Dänemark, gemessen an seinem Bruttosozialprodukt, unverhältnismäßig stark profitiert – also „Nettoempfänger“ ist –, weisen die Briten auf ihr spezielles Problem hin, das Frau Thatcher in Form eines Ceterum Censeo („I want my money back!“) vorbringt. Und weiter: spezifische Bedingungen einzelner Neumitglieder – z. B. die starke Abhängigkeit Irlands vom Agrarsektor – erschweren pauschale Anpassungen und Reformen, da sie geltend machen können, davon unverhältnismäßig hart getroffen zu werden. Die erste Etappe der Süderweiterung hat die innergemeinschaftlichen Entwicklungsunterschiede verschärft – Ministerpräsident Papandreou spricht vom Gegensatz zwischen Metropolen und Peripherie mit allen Implikationen dieser Begriffswahl – und drängt die EG in die bislang ungewohnte Rolle einer Entwicklungsgemeinschaft, akzentuiert also die Forderung nach Umverteilung.

Da sind drittens die Folgen weltwirtschaftlicher Entwicklungen: zunehmende wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten in den Mitgliedstaaten, die deshalb nationale Belange – oder was die jeweiligen Regierungen als solche verstehen und ausgeben – energischer, ja rücksichtsloser vertreten (wobei der innenpolitische Handlungsspielraum von Regierungen tendenziell abnimmt, also auch die Fähigkeit zu solidarischem Verhalten im Rahmen der EG). In diesem Zusammenhang werden die wachsende Arbeitslosigkeit sowie der mit-

tel- und langfristig bedrohliche technologische Rückstand gegenüber Japan und den USA, verbunden mit dem Aufkommen neuer Konkurrenten auf herkömmlichen Sektoren in Gestalt der Schwellenländer, als Herausforderung empfunden, auf die zu antworten auch verstärkter Mitteleinsatz erforderlich ist.

### Lösungsvorschläge

An Vorschlägen zur Lösung der Probleme, also zu einer umfassenden Reform der EG, hat es in den vergangenen Jahren nicht gefehlt, wohl aber an der Fähigkeit und Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich auf ein gemeinsames Konzept zu verständigen<sup>4</sup>. Das muß für eine Gemeinschaft, die nach dem Konkordanz-Prinzip Entscheidungen trifft, also einvernehmliche Lösungen braucht, schwerwiegende Folgen haben.

Die vom Europäischen Rat dazu beauftragte Kommission legte im Juni 1981 ihren Mandats-Bericht<sup>5</sup> als Lösungsvorschlag vor. Die darin enthaltene Gesamtstrategie besteht aus drei Hauptkomponenten: Verstärkung bestehender und entschlossene Inangriffnahme neuer Politiken, GAP-Reform, Herstellung eines annähernden budgetären Gleichgewichts bzw. eines „gerechteren“ innergemeinschaftlichen Ressourcentransfers. Für die GAP-Reform als Dreh- und Angelpunkt der Strategie wurde neben einer aktiven Handelspolitik die Fixierung von Produktionszielen und die Belastung der Erzeuger bei Überschreiten bestimmter Produktionsobergrenzen vorgeschlagen. Das „britische Problem“ sollte dauerhaft dadurch gelöst werden, daß nach Gegenüberstellung des britischen Anteils am Bruttosozialprodukt einerseits und an den Mitteln des Agrarfonds andererseits ein Ausgleich vorgenommen wird. Schließlich ließ die Kommission keinen Zweifel an der

<sup>4</sup> Über die erste Phase dieser Reformdiskussion informiert R. Hrbek: „Relance Européenne“ 1981?, in: integration, 1/1982, S. 3-18.

<sup>5</sup> Bulletin der EG, Beilage 1/81.

#### NEUERSCHEINUNG

### SCHRIFTEN DES ZENTRUMS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNGSFORSCHUNG DER JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN BD. 25

Hartmut Krietemeyer

#### DER ERKLÄRUNGSGEHALT DER EXPORTBASISTHEORIE

Großoktav, 224 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 46,-

ISBN 3-87895-240-6

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Notwendigkeit einer Erhöhung der Eigenmittel über die Heraufsetzung der 1-%-Marke bei der Mehrwertsteuer.

### Divergenzen

Bereits die nach Vorlage des Mandats-Berichts geführte Diskussion im Kreis der EG-Mitgliedstaaten zeigt die Divergenzen, die bis zur Athener Zusammenkunft eine Verständigung verhindert haben. Während die einen (primär Frankreich und Italien) neuen Politiken Vorrang geben und dafür eine Aufstockung der Mittel befürworten, geben andere (die Bundesrepublik und Großbritannien) der GAP-Reform unbedingte Priorität. Für die Briten steht die dauerhafte Lösung ihres spezifischen Budget-Anliegens im Sinne von Frau Thatchers *Ceterum Censeo* an der Spitze der Prioritätenliste, daneben erhoffen sie erhöhte Leistungen aus einem besser ausgestatteten Regional- (und Sozial-)Fonds. Wendet man sich Detailfragen zu, sind die Divergenzen und damit die Schwierigkeiten eines Konsenses nicht minder groß. Für Frankreich gehört zur GAP-Reform mehr Gemeinschaftspräferenz: Das bedeutet die primär an die Briten gerichtete Forderung, weniger Weltmarktprodukte, sondern mehr EG-Agrarerzeugnisse zu kaufen, sowie die Forderung nach verstärkten Agrarexporten, verbunden mit entsprechenden Importrestriktionen, was zu Lasten der USA, vor allem aber von Entwicklungsländern gehen würde.

Das andere Ziel (und Mittel), die Orientierung der Preise am Weltmarkt, also letztlich eine Reduzierung der Preise, muß all denen unannehmbar erscheinen, die wegen des Anteils der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen deren Einkommenssituation beachten müssen. Das gleiche gilt für die Einführung von Produktionsobergrenzen, die zumal für ein Land mit einer großen Zahl von Kleinbetrieben – wie Frankreich – nur individuell erwägenswert sind, was wiederum einen gigantischen Verwaltungs-, nämlich Überwachungsapparat erfordern würde (pro Bauernhof ein Gendarm, wie es Mitterrand drastisch ausdrückte). Erschwert werden die Bemühungen um die GAP-Reform zusätzlich durch die Mittelmeerprodukte, für die die Haupterzeugerländer die gleiche Behandlung wie für Getreide, Zucker, Fleisch und Milch sowie Milch-Produkte verlangen – und das in Erwartung eines kräftigen Produktanstiegs nach erfolgtem Beitritt Portugals und Spaniens.

### Reformanstöße

Mit ihrem europapolitischen Memorandum vom Oktober 1981<sup>6</sup> versuchte die französische Regierung die Reformdiskussion in ihrem Sinne zu beeinflussen. Darin wird eine aktive Beschäftigungs- und Außenwirtschaftspolitik gefordert, die beide nicht kostenneutral sind: Zum

einen sollen Mittel des Sozialfonds – der zu diesem Zweck erheblich ausgeweitet werden müßte – eingesetzt und zum anderen die Auswirkungen des außenwirtschaftlichen Protektionismus durch zusätzliche Entwicklungshilfeleistungen kompensiert werden. Schließlich werden verstärkte Aktivitäten der Gemeinschaft in der Energie-, Forschungs- und Industriepolitik verlangt. Abgesehen von andersgelagerten Prioritäten für eine EG-Reform bei einzelnen Partnern Frankreichs haben ordnungspolitisch bestimmte Vorbehalte (primär der Deutschen und Briten) gegen den „sozialistischen“ Kurs der neuen Pariser Regierung die Einigungschancen geschmälert: Fehlende Konvergenz im wirtschaftspolitischen Handeln erweist sich als kontinuierlicher Hemmschuh für alle Ansätze und Initiativen, neue Politiken in Gemeinschaftsregie zu nehmen und zu mehr Integration zu kommen. Die bisherige Entwicklung des Europäischen Währungssystems (EWS) bestätigt das nachdrücklich<sup>7</sup>.

Auf jeder Tagesordnung eines Europäischen Rates erschienen somit die gleichen Themen, ohne daß dauerhafte Beschlüsse in der Sache zustande kamen. Der Stuttgarter Gipfel im Juni 1983 vertagte die Sachentscheidungen erneut. Angesichts der Positionen, die dann in der Phase der Vorbereitung des Athener Treffens von den Mitgliedstaaten bezogen wurden, mußte eine Einigung auf der Basis eines Kompromisses schwierig bis unmöglich erscheinen. Die Skeptiker (soll man sie als Realisten bezeichnen?) behielten Recht.

In einem neuen Memorandum<sup>8</sup> spricht sich im September 1983 die französische Regierung für gemeinsame Maßnahmen in der Forschungs- und Industriepolitik aus, verbindet dieses Plädoyer für zielgerichtete Gemeinschaftsaktivitäten aber mit der Forderung nach mehr außenwirtschaftlicher Absicherung. Die Memoranden der britischen und deutschen Regierung enthalten demgegenüber das klare Bekenntnis zum Freihandel. Unter welchen Bedingungen also der Binnenmarkt gestärkt und ausgebaut werden soll, ist strittig. Für die Bonner Regierung ist ein unverrückbarer Grundsatz, daß ausgabenwirksame Programme erst nach spürbaren Einsparungen möglich sind. Auch London stellt die Bedingung, daß der Zuwachs der Agrarausgaben gebremst und deutlich unter dem Anstieg der Eigenmittel liegen muß. Für die Bundesrepublik ist weiter die Festlegung einer Obergrenze für Nettozahlungen essentiell

<sup>6</sup> Das Dokument ist (in einer nichtautorisierten Übersetzung) abgedruckt in Frankfurter Rundschau vom 27. 11. 1981, S. 13/14. Vgl. auch Agence Europe Nr. 3228 und 3229.

<sup>7</sup> Vgl. dazu jüngst N. K l o t e n : Das Europäische Währungssystem. Eine Zwischenbilanz, in: Europa Archiv 19/1983, S. 599-608.

<sup>8</sup> Abgedruckt in Europa Archiv 24/1983, D 695-701.

wichtig, um zu gewährleisten, daß die früher oder später wohl unvermeidliche Aufstockung der EG-Eigenmittel nicht allein den Bonner Etat belastet.

### Kernfrage Agrarreform

Alle Überlegungen kehren schließlich zur Frage der GAP-Reform zurück. Im Herbst 1983 konzentrieren sich die Diskussionen auf den Milchsektor. Zwar besteht Eignigkeit, daß eine Kontingentierung unerlässlich ist, aber wie sie erfolgen soll, bleibt strittig: Die Iren und die Griechen fordern Ausnahmeregelungen, zwischen Frankreich und den anderen Staaten ist die Festsetzung der Quoten umstritten. In Athen feilschten zehn Staats- und Regierungschefs um entsprechende Zahlen – vergeblich und mit der Folge, daß Grundsatzfragen der künftigen Orientierung der Gemeinschaftspolitik im Innern und nach außen gar nicht mehr angesprochen werden konnten. Wie schwer ein Konsens zu erreichen ist – wie dominierend also enge nationale Interessen selbst in kleinen Sektoren sind –, zeigt die Weigerung der Briten, prinzipiell entschiedene Verfechter einer GAP-Reform, für die Produktion von Schaffleisch Garantie-Obergrenzen festzulegen, aber auch das Insistieren Bonns auf dem Grenzausgleich für Agrarprodukte. Durch die im Herbst 1983 beschlossene Einführung von Marktordnungen für Mittelmeerprodukte ist die Last der Probleme – und Kosten – im Agrarsektor gewachsen und macht Sparbeschlüsse dringlicher, aber nicht einfacher<sup>9</sup>.

### Der Athener Gipfel

Zwei Vorgänge auf dem Athener Gipfel verdienen festgehalten zu werden. Einmal die überraschend von Mitterrand vorgetragene Auffassung, daß Großbritannien keine Ansprüche auf finanzielle Kompensationen geltend machen könne, habe es doch die Gemeinschaftsregeln einschließlich des Finanzsystems seinerzeit akzeptiert. Damit entfernte sich Paris von einer Position, die bislang, so schien es, von allen Mitgliedstaaten, vertreten worden war. Zweitens wurden Versuche unternommen, das Paket aufzuschnüren, also einzelne Punkte separat zu lösen, wie beispielsweise ein stärkeres Entgegenkommen der „reichen“ Nord-Länder zugunsten der ärmeren Mitgliedstaaten.

Auf der Strecke blieb in Athen der Versuch, die letzten Weichenstellungen für den Abschluß der Beitrittsverhandlungen mit Portugal und Spanien vorzunehmen.

<sup>9</sup> Auf die Schwierigkeiten, letztlich die Aussichtslosigkeit einer durchgreifenden GAP-Reform im Kreis der Zehn macht die Studie von B. Burkhardt-Reich, W. Schumann: Zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der EG: Positionen und Handlungsspielräume, Schriftenreihe der Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AZ 2367, Sept. 1983, eindringlich und gut belegt aufmerksam.

Zunächst aber stehen die Zehn selbst vor der Frage, wie es weitergehen, welche Politik die Gemeinschaft betreiben, welche Mittel ihr zur Verfügung stehen und wofür sie verwendet werden sollen, wohin sich die Gemeinschaft überhaupt entwickeln soll. Viele Kommentatoren bescheinigten den Konferenzteilnehmern übereinstimmend, daß sie recht unterschiedliche Auffassungen vom Sinn und Zweck der Gemeinschaft hätten: Absatzmarkt für Industrieprodukte, Entwicklungshilfe-Einrichtung zum Abbau des Wohlstandsgefälles, Finanzeinrichtung für verlorene Zuschüsse (die man auch als Zukunftsinvestitionen verstehen könnte!), Schutzrevier für ungehemmte Agrar-(Über-)Produktion. Von gemeinsamer „europäischer Identität“, wie sie verschiedentlich beschworen und grundsätzlich zu formulieren versucht wurde, sei nichts zu spüren. Der desolate Zustand im Innern müsse zudem Erscheinungsbild und Handlungsfähigkeit nach außen fast auf Null reduzieren. EG – quo vadis?

### EG – quo vadis?

Auf die Frage, wie es jetzt weitergehen soll, werden verschiedene Antworten gegeben. Ihre Beurteilung ist im gegenwärtigen Moment äußerst schwer, Patentlösungen sind nicht darunter. Zur Orientierung in der bevorstehenden Beratungsphase des Jahres 1984 ist es nützlich, den Katalog wichtiger Konzepte und Vorschläge zu kennen.

*Abwarten der Zahlungsunfähigkeit.* Nach Vorausberechnungen auf der Grundlage des noch im Dezember 1983 beschlossenen Haushalts für 1984 wird die Gemeinschaft irgendwann im Spätsommer zahlungsunfähig werden. Das bedeutet, daß keine Mittel der EG-Kasse zur Finanzierung von Ausgaben – primär im Agrarbereich – zur Verfügung stehen. Die Agrarüberschüsse müßten dann von den einzelnen Staaten selbst finanziert werden. Großbritannien wird nachgesagt, auf diese Schocktherapie der finanziellen Pleite hinzuwirken, um in dieser Situation eine Einigung über die GAP-Reform zu erzwingen. Ob indessen auf diese Weise dauerhafte, tragfähige Regelungen erreicht werden können, muß bezweifelt werden: Alle Beteiligten, besonders die direkt Betroffenen, würden unter großem Zeitdruck stehen, was dauerhaften Lösungen abträglich ist. Würden nur Ad-hoc-Lösungen erzielt, würden die Unzufriedenen unvermeidlich schon bald mit Nachforderungen und Kompensationsansprüchen kommen.

*Vorläufiger Verzicht auf die Süderweiterung.* Zur Begründung einer solchen Marschrichtung kann angeführt werden, daß die Lösung von Problemen bisher auch durch die Perspektive unvermeidlicher zusätzlicher Belastungen durch den EG-Beitritt Portugals und Spa-

niens erschwert wurde. Nur: wer will sagen, welche Folgen und Folgekosten es hätte, beiden Staaten die Tür verschlossen zu halten? An der vorrangig politischen Begründung ihrer Mitgliedschaft hat sich nichts geändert; daß sie Kosten mit sich bringt, war niemandem verborgen. Mit der weiteren Verzögerung wird lediglich bewirkt, daß beide Staaten bei einer späteren Mitgliedschaft „Rache nehmen“ dürften für die ihnen zuteil gewordene Behandlung. Mitgliedstaaten mit solcher Grundeinstellung haben vielfältige Möglichkeiten, das gemeinschaftliche Entscheidungsverfahren zu blockieren und ihre Partner zu strapazieren.

□ *Hoffen auf die französische Präsidentschaft.* Es gibt Mutmaßungen, Mitterrand sei über das Scheitern von Athen gar nicht so enttäuscht – und er habe durch seine Haltung bewußt zum Scheitern beigetragen –, weil er die Zeit seiner Präsidentschaft zu einem Durchbruch der Reformbemühungen und damit zu einem politischen Erfolg für sich und seine Regierung nutzen wolle. Ob hier die Fähigkeiten der französischen Diplomatie und Technokratie nicht überschätzt werden? Denn warum sollte Paris das glücken, woran seine Vorgänger gescheitert sind? Da es gerade auch französische Positionen – sogar „essentials“! – sind, die sich als unvereinbar mit anderen erwiesen haben, müßte Mitterrand hier und dort einlenken und Abstriche machen. Im Agrarbereich und angesichts des chronischen Zahlungsbilanzdefizits sowie der wachsenden Arbeitslosigkeit – dies alles vor dem Hintergrund einer zunehmenden innenpolitischen Polarisierung – ist sein diesbezüglicher Spielraum eng bemessen.

### Abgestufte Integration

□ *Abgestufte Integration.* Das Konzept einer Gemeinschaft mit zwei Integrationsstufen, mit Mitgliedern, die verschiedene Pflichten (und Rechte) haben, ist seit etwa einem Jahrzehnt in der Diskussion. Die Argumente können hier nicht wiederholt werden<sup>10</sup>. Nur soviel sei festgehalten: Dem Vorteil einer größeren Elastizität und Handlungsfähigkeit stehen eine geringere Kohärenz und mindestens die Gefahr einer weiteren Ent-Solidarisierung gegenüber. Die Realisierung des Konzepts wäre ein Notbehelf – und das nachträgliche Eingeständnis, daß die Erweiterung der Sechsergemeinschaft letztlich falsch gewesen ist. Ein großer werdendes Bündel von Sonderregelungen, wie hinsichtlich der britischen Finanzentlastung oder der EWS-Mitgliedschaft, um nur zwei bestehende zu nennen, wäre eine de facto abgestufte Integration.

□ *Bilaterale (oder multilaterale) Sondervereinbarungen.* Solche Vereinbarungen wären beispielsweise im Technologiesektor vorstellbar. Das Beispiel des Airbus-Projekts oder des Unternehmens Spacelab sind ausbaufähige Vorbilder. Als Einzelprojekte stellen sie für die Gemeinschaft sicherlich kein Problem dar, würden dagegen ganze Industriesektoren bilateralen Regelungen unterworfen, müßte dies Auswirkungen auf den Binnenmarkt und seine Weiterentwicklung haben. Da entsprechende Aktivitäten teuer sind, beschneiden sie die Fähigkeit der betreffenden Staaten zu erhöhten Beiträgen zum EG-Budget. Wenn sich das Bewußtsein eines drohenden technologischen Rückstandes Europas gegenüber Japan und den USA weiter verstärkt, werden solche Strategien unvermeidlich, auch wenn sie gemeinschaftsintern als – zunächst – entsolidarisierend kritisiert werden dürften.

□ *Konsequente Anwendung des Mehrheitsprinzips im Rat<sup>11</sup>.* Der (selbst auferlegte, keineswegs normierte) Zwang zum Konsens in allen Einzelfragen wirkt lähmend und kann letztlich paralisieren. Sicherlich würde es die Gemeinschaft ertragen, wenn hin und wieder eine Majorisierung geschieht. Nur, das kann nicht für „essentials“ gelten, um die es bei der gegenwärtigen Reform- und Wiederankurbelungsdiskussion geht. Für bestimmte Entscheidungen, wie die Neuaufnahme von Mitgliedern, sieht der Vertrag einstimmige Entscheidungen, also die ausdrückliche Zustimmung aller Mitglieder, vor. Die Reform des Finanzsystems erfordert Vertragsänderungen, die ratifizierungsbedürftig sind. Dennoch könnte es „erzieherisch“ wirken, wenn im Normalbetrieb im Sinne der Vertragsbestimmungen votiert würde. Hier hat die jeweilige Präsidentschaft durchaus Möglichkeiten. Aber ob gerade Frankreich auf diesem Feld den Vorreiter spielen wird?

### Politische Initiativen

□ *Abschluß eines Vertrages über die Europäische Union<sup>12</sup>.* Hierbei handelt es sich momentan konkret um die Initiative des Europäischen Parlaments, von der ihr Hauptverfechter, der Italiener A. Spinelli, sagt, der Textentwurf sei „inhaltlich eine echte Verfassung“, „formal . . . dagegen ein Vertrag, da er nur in Kraft treten kann, wenn die Staaten, die Mitglieder werden sollen, ihn ratifizieren“<sup>13</sup>. Es ist hier nicht der Ort, Details des Entwurfs

<sup>11</sup> Zu diesem Thema legte jüngst R. L a h r r : Die Legende vom „Luxemburger Kompromiß“, in: Europa Archiv 8/1983, S. 223-232, bemerkenswert klare Überlegungen vor.

<sup>12</sup> Das Dokument des Europäischen Parlaments (1-1200/83/A) vom 19. 12. 1983 trägt die Nr. PE 87 000/eng./A.

<sup>13</sup> A. S p i n e l l i : Die parlamentarische Initiative zur Europäischen Union, in: Europa Archiv 24/1983, S. 739-746 (hier S. 745).

<sup>10</sup> Vgl. z. B. H.-E. S c h a r r e r : Abgestufte Integration – eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, in: integration 3/1981, S. 123-133.

zu erörtern<sup>14</sup>. Vielmehr ist zu fragen, welche Realisierungschance eine quasi-bundesstaatliche, also föderative Verfassungskonstruktion in der gegenwärtigen Situation der Gemeinschaftsentwicklung hat. Der Gemeinschaft momentan eine solche „Verfassung“ überstülpen zu wollen, kann nicht gelingen. Die Funktion des Vorhabens reduziert sich damit darauf, die Diskussion über Integrationsziele und -perspektiven in Gang zu halten, was angesichts der jetzigen Stagnation eine überaus wichtige Funktion ist. Das Vorhaben ist vergleichbar der Initiative des Genscher-Colombo-Planes, der als „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“ in modifizierter, nämlich weniger integrationsfördernder Form vom Stuttgarter Gipfel im Juni 1983 beschlossen wurde<sup>15</sup>. Das ursprüngliche Ziel, der Gemeinschaft in einer schwierigen Phase Impulse zu geben, wurde kaum erreicht – jedenfalls sind in wichtigen Fragen keine Erfolge der Impulse zu verzeichnen. Dennoch, eine Funktion des Dokuments liegt sicher darin, sich in besonders schwierigen Situationen darauf zu berufen und Partner daran zu erinnern, was sie unterzeichnet, wozu sie sich bekannt haben. Das löst zwar noch nicht Einzelprobleme, wie sich in Athen zeigte, stellt aber eine zusätzliche Barriere gegen den Zerfall oder auch gegen das Ausscheren einzelner Mitglieder dar. Integration bleibt, das zeigen diese Überlegungen, ein mühsames Geschäft, zu dem „Krise“ gehört.

□ *Eine neue „Messina-Konferenz“*. Erinnern wir uns: Nach dem Scheitern der ehrgeizigen Pläne zur Schaffung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), verbunden mit dem Konzept einer Politischen Gemeinschaft, für die gleichfalls eine föderative Verfassungsordnung vorgesehen war, wurde auf Initiative einzelner Politiker und Staatsmänner eine Konferenz nach Messina einberufen, die den Startschuß für die Errichtung der EWG (und der Euratom-Gemeinschaft) – und damit der heutigen Gemeinschaft – gab. Rückblickend muß dies als überaus mutige, zugleich zukunftsweisende Aktion verstanden werden. Angesichts des jetzigen Rückschlags liegt es nahe, eine ähnliche Aktion zu fordern. Ihre Aufgabe läge darin, der Gemeinschaft eine neue, für alle akzeptable Geschäftsgrundlage zu geben. Zu ihren Elementen müßten sicherlich angesichts der heutigen Erfordernisse gehören: ein Ressourcentransfer und eine Umverteilung im Sinne einer Entwicklungs-Gemeinschaft; eine in das 21. Jahrhundert blick-

kende Technologie-Gemeinschaft; nicht zuletzt auch eine Sicherheits-Gemeinschaft, die sich der Fragen militärischer Sicherheit und Verteidigungspolitik annimmt. Der Vorschlag hat etwas Faszinierendes an sich – nur: verspricht er Erfolg? Wer von einer solchen Konferenz (mit welchen Teilnehmern: die Runde der Staats- und Regierungschefs oder unabhängige Persönlichkeiten, deren Vorschläge dann national akzeptiert werden müßten?) den Durchbruch erwartet, müßte begründen, warum die jetzigen Probleme im Rahmen des Europäischen Rates nicht lösbar sind. Der Konsens über das Leitbild der Gemeinschaft, über ordnungspolitische Prinzipien (Problem der Konvergenz) und über die Vorzeichen einer gemeinschaftsinternen Solidarität fehlt. Ob er auf dem Weg über ein zweites Messina neu entstehen könnte?

□ *Die zweite Direktwahl des Europäischen Parlaments als Impulsgeber*. Im Juni 1984 wird das Europäische Parlament zum zweiten Mal direkt gewählt. Bereits von der ersten Direktwahl waren belebende Impulse auf den Integrationsprozeß erwartet worden. Das Straßburger Parlament hat zweifellos Erfolge erzielt, aber sie liegen in der Beeinflussung kleiner Schritte, nicht in der Herbeiführung spektakulärer Taten und eines „großen Sprungs“<sup>16</sup>. Auch für die zweite Direktwahl sollte der Erwartungshorizont realistischerweise nicht zu hoch angesetzt werden. Denn zum einen droht das Europäische Parlament zum Sündenbock für den desolaten Zustand der Gemeinschaft gemacht zu werden – an wen sollten sich die europäischen Wähler denn sonst auch wenden! Und zum andern werden die Wahlen wie schon 1979 für innenpolitische Interessen der beteiligten Parteien instrumentalisiert werden: Zum Beispiel will die bürgerliche Opposition in Frankreich einen Erfolg über die Regierung, das gleiche Ziel hat in der Bundesrepublik die sozialdemokratische Opposition gegenüber der Regierung Kohl-Genscher. Ein mit einem neuen Mandat versehenes Europäisches Parlament wird zweifellos nicht aufhören, auch nach den Wahlen wieder Impulse zu geben – und das keineswegs nur hinsichtlich des „Verfassungs“-Entwurfs. Nur handelt es sich dabei um eine langfristige Strategie, die die gegenwärtigen Probleme nicht löst.

In der europapolitischen Praxis wird gewiß nicht ausschließlich der eine oder andere Weg beschritten. Und es gibt weitere Aktivitäten, die prägen und Folgen haben; denken wir etwa an das Wirken des Europäischen Gerichtshofes. Das Scheitern von Athen jedoch erfordert Antworten jenseits der Routine – welche Antworten wird das Jahr 1984 der Gemeinschaft bringen?

<sup>14</sup> Heft 1/1984 der Zeitschrift *Integration* ist ausschließlich diesem Thema gewidmet.

<sup>15</sup> Abgedruckt in *Europa Archiv* 15/1983, D 420-427. Eine offiziöse Interpretation gibt I. St a b r e i t: Die „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“ – eine Etappe auf dem Weg zu einem Vereinten Europa, in: *Europa Archiv* 15/1983, S. 445-452.

<sup>16</sup> Vgl. dazu im einzelnen C. S c h ö n d u b e: Das Europäische Parlament vor der zweiten Direktwahl. Bilanz und Perspektive, Bonn 1983.