

Hrbek, Rudolf

Article — Digitized Version

EG-Reform in kleinen Schritten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hrbek, Rudolf (1986) : EG-Reform in kleinen Schritten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 4, pp. 172-178

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136147>

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.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT

EG-Reform in kleinen Schritten

Rudolf Hrbek, Tübingen

Das Ende 1985 vom Europäischen Rat erarbeitete „Luxemburger Reformpaket“ soll nach seiner Ratifizierung durch die Mitglieder die Grundlage für die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft bis in die 90er Jahre hinein liefern. Vor welchen Herausforderungen steht die EG? Welche Chancen eröffnet das Luxemburger Reformwerk?

Die Mitgliedstaaten der EG und damit die Gemeinschaft selbst sehen sich seit Jahren großen Herausforderungen ausgesetzt. Im Innern sind es Arbeitslosigkeit, ökologische Anliegen und ein starkes – nach der Süderweiterung noch gewachsenes – Gefälle im Entwicklungsniveau der Staaten und Regionen. Von außen kommen die technologische Offensive der USA und Japans, die Konkurrenz der Schwellenländer auf traditionellen Feldern industrieller Produktion, die Auswirkungen des Nord/Süd-Gefälles und nicht zuletzt Probleme militärischer Sicherheit im Gefolge des Ost/West-Konflikts. Kein Staat vermag mit diesem Problemberg allein fertig zu werden. Damit die Europäische Gemeinschaft einen Beitrag zur Problembewältigung leisten kann, muß sie – darin stimmen alle Mitgliedstaaten überein – aktiviert werden: darum geht es bei den Bemühungen um eine EG-Reform.

Reformüberlegungen gelten zwei Dimensionen der Gemeinschaft: ihrem Aufgaben- und Kompetenzbereich sowie ihrem Entscheidungsverfahren. Beim ersten geht es um die Bestimmung der Aufgaben, für deren Bewältigung die Gemeinschaft (mit)verantwortlich sein soll, konkret also um Aufgabenerweiterung und Übertragung neuer Verantwortlichkeiten auf die Gemeinschaft. Beim zweiten geht es um die Verbesserung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft.

Die Vorstellungen darüber, wie die Gemeinschaft wirkungsvoller an der Bewältigung des Problemdrucks mitwirken kann und soll, also Vorschläge zur EG-Reform,

unterscheiden sich erheblich. Der Auffassung, es genüge zunächst, das noch nicht erfüllte Pensum der Verträge zu erfüllen und sie voll auszuschöpfen, wurde die Forderung entgegengesetzt, neue Aufgaben auf Gemeinschaftsebene in Angriff zu nehmen und vor allem die politische Finalität der Gemeinschaftsentwicklung verbindlich zu definieren. Was den Katalog neuer Aufgaben betrifft, wurden – mit unterschiedlicher Priorität – Forschung und Technologie, Umwelt, Währung und Sicherheit genannt. Hinsichtlich des Entscheidungsverfahrens geht es um die Beschlußfassung im Rat (statt Beharren auf einem Veto-„Recht“ mehr Bereitschaft zu Mehrheitsabstimmungen), um die Kompetenzen des Europäischen Parlaments und um die Rolle der Kommission, vornehmlich bei der Implementation von Entscheidungen.

Unterschiedliche Standpunkte

Kontrovers waren auch die Auffassungen über die angemessene Reformmethode. Während die einen die Abhaltung einer Regierungskonferenz (à la Messina 1955) und den Abschluß vertraglicher Abmachungen forderten, hielten andere politische Absprachen für völlig ausreichend. Angesichts solcher Unterschiede hinsichtlich Schwerpunktsetzung und Reichweite von Maßnahmen ist es nicht verwunderlich, daß schließlich öffentlich darüber reflektiert wurde, ob Integrationsfortschritt überhaupt mit allen Mitgliedstaaten möglich sei oder ob nicht ein enger Kreis voranschreiten, sich gegebenenfalls gar verselbständigen sollte und müßte. Unter dem Stichwort der EG-Reform wurde also nicht nur der Ausbau der Gemeinschaft diskutiert, sondern ihr Umbau, ja selbst die Inangriffnahme einer Neukonstruktion wurde erwogen.

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 47, ist Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Den ehrgeizigsten Vorschlag hatte zweifellos das Europäische Parlament gemacht. Der von einer Mehrheit der Abgeordneten am 14. Februar 1984 beschlossene Vertragsentwurf zur Schaffung einer Europäischen Union zielte auf die Errichtung einer Organisation mit föderativer Struktur und glich einer Verfassung¹. Der Vorstoß stand in auffälligem Kontrast zum Scheitern des Athener Gipfels im Dezember 1983²: der Europäische Rat hatte auf dieser Tagung keinerlei zukunftsweisenden Beschluß zur Aktivierung der Gemeinschaft gefaßt, ja, er hatte nicht einmal aktuelle Fragen lösen können (Reform der Agrarpolitik, Beilegung des Haushaltsstreits mit Großbritannien, Bedingungen für den Beitritt Portugals und Spaniens).

Das Athener Fiasko hat allerdings auch Katalysator-Wirkung gehabt. Aus einer Vielzahl von Äußerungen in den ersten Monaten des Jahres 1984 mußte man den Eindruck gewinnen, daß eine europapolitische Weichenstellung bevorstand und daß einzelne hierfür ausschlaggebende Regierungen entschlossen waren, sie vorzunehmen. In dieser Hinsicht am bedeutsamsten war die Haltung Frankreichs, wie sie Präsident Mitterrand im Mai 1984 vor dem Europäischen Parlament erläuterte³: Frankreich sei bereit, über die Schaffung einer Europäischen Union zu verhandeln, und betrachte den Entwurf der Straßburger Versammlung als eine der Grundlagen hierfür; er befürwortete die Stärkung von Kommission und Europäischem Parlament sowie die vermehrte Anwendung des Mehrheitsprinzips im Rat. Ausdrücklich nannte er „abgestufte Integration“ als einen Weg, im Rahmen der Gemeinschaft neue, zusätzliche Aufgaben in Angriff zu nehmen, ohne daß alle Mitgliedstaaten zur sofortigen Mitwirkung verpflichtet wären. Wenn diesen Ankündigungen Taten folgten, würde, so war die weit verbreitete Meinung, die Aktivierung der EG, also ihre Reform, Wirklichkeit.

Der „Dooge-Bericht“

Im Juni 1984 setzten die in Fontainebleau zum Abschluß der französischen Präsidentschaft versammelten Staats- und Regierungschefs einen aus persönlichen Beauftragten zusammengesetzten „Ausschuß für Institutionelle Fragen“ ein und beauftragten ihn, Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten auszuarbeiten, als Grundlage für

dann fällige „konkrete Entscheidungen hinsichtlich eines Fortschritts in Richtung auf eine Europäische Union“⁴.

Dieses nach seinem Vorsitzenden „Dooge-Ausschuß“ genannte Gremium legte innerhalb relativ kurzer Frist (Zwischenbericht im Dezember 1984, Schlußbericht März 1985) das Ergebnis seiner Beratungen vor. Der „Dooge-Bericht“⁵ ist ein bemerkenswertes Dokument. Er enthält Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft, die zwar nicht so weit gehen wie der Vorschlag des Europäischen Parlaments, aber dennoch wirklichen Integrationsfortschritt bringen würden:

- Als übergeordnetes Ziel wird der Aufbau einer „politischen Einheit“, d. h. einer „Europäischen Union“ genannt.
- Erstes Einzel-Ziel sei ein homogener interner Wirtschaftsraum, herbeizuführen durch Vollendung des Binnenmarktes, Förderung der wirtschaftlichen Konvergenz, Verwirklichung des EWS und Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel.
- Alle Aspekte des Zusammenlebens sollen – zweitens – eine europäische Dimension erhalten, wobei ausdrücklich die Bereiche Umweltschutz und Soziales genannt werden.
- Außenpolitische Identität, das dritte Einzelziel, sei schrittweise anzustreben, wobei ausdrücklich auch Fragen der militärischen Sicherheit einbezogen werden sollten.
- Als Mittel zur Zielverwirklichung werden „leistungsfähige demokratische Institutionen“ genannt. Parlament und Kommission sollen gestärkt, die Beschlußfassung im Rat durch vermehrte Anwendung des Mehrheitsprinzips erleichtert werden. Die Anwendung des „Vetos“ soll nur unter begründeter ausdrücklicher Berufung auf „vitale Interessen“ möglich sein, und auch das nur für eine Übergangszeit.
- Und schließlich: es soll unverzüglich eine Regierungskonferenz einberufen werden, die über den Vertragsentwurf für eine Europäische Union berät und beschließt. Die Einberufung der Konferenz wird als „Gründungsakt“ für die Union bezeichnet.

Dieser Text hatte indessen nicht die Zustimmung aller zehn Mitglieder gefunden. In mehr als 30 Fußnoten sind

¹ Der Text ist abgedruckt in Europa Archiv 8/1984, S. D 209 ff. Eine ausführliche Diskussion der verschiedensten Aspekte des Entwurfs enthält der Sammelband von Jürgen Schwarze, Roland Bieber (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Baden-Baden 1984.

² Vgl. dazu Rudolf Hrbek: Die EG nach dem Gipfel von Athen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 1, S. 19 ff.

³ Abgedruckt in Europa Archiv 12/1984, S. D 331 ff.

⁴ So der irische Ratspräsident FitzGerald zur Erläuterung des Beschlusses; abgedruckt in Europa Archiv 19/1984, S. D 547.

⁵ Der Text ist abgedruckt in Europa Archiv 4/1985, S. D 96 ff. und Europa Archiv 9/1985, S. D 240 ff. Zur Interpretation des Berichts vgl. Rudolf Hrbek: Welches Europa? Zum Zwischenbericht des Ad-hoc-Ausschusses für Institutionelle Fragen („Dooge-Committee“), in: Integration 1/1985, S. 3 ff.

Vorbehalte und Einwände niedergelegt, die unmißverständlich illustrieren, daß sich an einem solchen qualitativen Sprung nicht alle Staaten beteiligen würden: Während die Fußnoten Dänemarks und Griechenlands ein nicht verklausuliertes Nein darstellen, ist die britische Haltung eher als (Ver)Zögern und Bremsen, nicht hingegen als Ablehnung zu verstehen. Die Vorbehalte der „Fußnoten-Staaten“ richteten sich generell gegen den Ansatz, die Aktivierung mittels eines neuen Vertrages vorzunehmen, weil doch die bestehenden Verträge ausreichen und auch die außenpolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) über mehr Konsultationen pragmatisch weiterentwickelt werden sollte und keiner vertraglichen Fundierung bedürfte; sodann gegen die Vorschläge auf institutionellem Gebiet; und schließlich ganz vehement gegen die Einberufung einer Regierungskonferenz, also gegen den „Gründungsakt“ für die Union.

Wie sollte es angesichts dieser Gegensätze weitergehen? In Bonn und Paris wurde im ersten Halbjahr 1985 von verantwortlicher Stelle wiederholt erklärt, jetzt sei die Stunde der Wahrheit gekommen. Das konnte nach Lage der Dinge nur heißen, daß sich eine Gruppe von Mitgliedstaaten gegebenenfalls allein an den Aus- und Umbau der Gemeinschaft machen würde. Vielleicht waren solche Ankündigungen primär als Druckmittel gedacht, mindestens die zögernden Briten mitzuziehen, vielleicht gar auch die Dänen und die Griechen umzustimmen. Um in diesem Sinn Erfolg zu versprechen, mußte die Ankündigung glaubhaft sein. Und da gab es, was eine deutsch-französische Führungsrolle betrifft, Zweifel, die von fehlendem Gleichklang der beiden Regierungen (hinsichtlich der Technologiepolitik – Projekt EUREKA – und der Reaktion auf das amerikanische SDI-Programm sowie der künftigen Politik im Rahmen des GATT) und dem deutschen Verhalten genährt wurden. Zu nennen ist diesbezüglich Minister Kiechles „Veto“ bei den Agrarpreisverhandlungen, nachdem Bonn bislang zu den härtesten Kritikern des sogenannten Luxemburger „Kompromisses“ von 1966 gehört hatte.

Daher sahen viele im Ergebnis des Mailänder Gipfels im Juni 1985 eine riesige Überraschung: der italienische Ratsvorsitzende hatte über die Einberufung einer Regierungskonferenz abstimmen lassen. Gegen das ausdrückliche Votum Dänemarks, Griechenlands und Großbritannien waren damit die Weichen gestellt. Offen blieb zunächst, ob sich auch die widerstrebenden Staaten beteiligen würden; vor allem aber, zu welchem Ergebnis die Konferenz gelangen würde. Das Mandat sah erstens einen Vertrag über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vor, zweitens Vertragsänderun-

gen (gemäß Art. 236 EWG-Vertrag), die zur Einbeziehung neuer Aufgabenbereiche und zu Neuregelungen im institutionellen Bereich führen sollten.

Das „Luxemburger Reformpaket“

Die Aktivierung der Gemeinschaft über vertragliche Vereinbarungen herbeizuführen bedeutete – und das mag manches vorschnelle und deshalb zu positive Urteil über die integrationsfördernde Wirkung des Mailänder Beschlusses übersehen haben – den Zwang zum Einvernehmen, denn solche Vereinbarungen bedürfen der Ratifizierung. Vertragsänderungen geben jedem Mitglied die Möglichkeit der Blockade; sie erfordern Konsens. So war absehbar, daß die Verhandlungsergebnisse in ihrer Reichweite begrenzt sein und sicher nicht den „großen Sprung“ in eine neue Qualität der Gemeinschaft bedeuten würden.

Mit der „Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEA) liegt seit Ende Januar 1986 das Resultat der Regierungskonferenz, an der übrigens alle EG-Mitgliedstaaten teilgenommen hatten, vor⁶. Nach einer Präambel, die (wie dann nochmals der erste Artikel der Akte) die Errichtung einer Europäischen Union ausdrücklich als Ziel nennt, besteht die EEA aus Änderungen und Ergänzungen der bestehenden Verträge sowie aus „Vertragsbestimmungen über die Europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik“. Das umfangreiche Dokument wird als „Luxemburger Reformpaket“ bezeichnet; der Europäische Rat hatte Anfang Dezember 1985 in Luxemburg die Grundzüge der Akte gebilligt. Sie wird nach erfolgter Ratifizierung die Grundlage für die Entwicklung der Gemeinschaft bis in die neunziger Jahre hinein darstellen.

Unterschiedliche Reaktionen

Welche Entwicklung indessen erwartet werden kann, bleibt offen. Kennzeichnend hierfür ist das Spektrum ganz unterschiedlicher Reaktionen auf das Reformwerk, die im übrigen noch einmal den augenblicklichen Zustand der Gemeinschaft beleuchten und die im „Dooge-Bericht“ zum Ausdruck gekommenen Auffassungsunterschiede bestätigen:

- Die Regierung Italiens kritisierte das Reformwerk als unzureichend: die Einbeziehung weiterer Aufgabenfelder sei unterblieben und die in einer Reihe früherer Vorschläge enthaltenen Maßnahmen im institutionellen Bereich seien nicht aufgenommen worden. Von einem echten qualitativen Sprung könne keine Rede sein. Ihre Un-

⁶ Der Text der Akte ist abgedruckt in Europa Archiv 6/1986. Eine Würdigung geben Rudolf Hrbek, Thomas Lüfer: Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: Eine neue Etappe im Integrationsprozeß, in: Europa Archiv 6/1986, S. 173 ff.

terschrift machte die Römische Regierung von der Zustimmung des italienischen und des Europäischen Parlaments abhängig.

□ Die Kritik des Europäischen Parlaments lag auf der gleichen Linie. Insbesondere wurde mit großer Bitterkeit und Enttäuschung registriert, daß seine Vorschläge und Forderungen keine Berücksichtigung gefunden hatten. Wenn die Straßburger Abgeordneten gleichwohl davon absahen, die Akte zu verwerfen – von ausdrücklicher Zustimmung kann sicher nicht gesprochen werden –, so lag dem die Einschätzung zugrunde, daß ein Nein nichts bewirken, lediglich Unzufriedenheit demonstrieren und bescheidene Fortschritte, für die die EEA mindestens Chancen bot, verhindern würde. Ähnlich war die Haltung des italienischen Parlaments, womit die Römische Regierung grünes Licht für die Unterzeichnung hatte.

□ Die dänische Minderheitsregierung erhielt in ihrem Parlament keine Unterstützung: Der Mehrheit ging eine Reihe von Bestimmungen der Akte viel zu weit, und sie forderte die Regierung auf, sich in weiteren Verhandlungen mit den Partnerregierungen um entsprechende Korrekturen zu bemühen. Kritisiert wurden die Bestimmungen über die Außenpolitik und die Institutionen sowie die Möglichkeit (im Folketing sprach man von der Gefahr), daß hohe nationale Normen im Bereich Umweltschutz und Soziales im Zuge einer Vereinheitlichung abgebaut werden könnten. Nochmalige Verhandlungen lehnten die anderen EG-Mitgliedsregierungen kategorisch ab, stellte die EEA doch einen nach schwierigen Verhandlungen schließlich gefundenen Kompromiß dar, an den niemand mehr rühren wollte. So entschloß sich die dänische Regierung zur Abhaltung einer konsultativen Volksabstimmung über das Reformwerk, und die opponierende Mehrheit sagte zu, das Abstimmungsergebnis zu respektieren. 56,2 % der Abstimmenden (bei einer Wahlbeteiligung von 74,8 %) votierten dann Ende Februar 1986 positiv. Die während der Abstimmungskampagne vorgetragenen Argumente beider Seiten bekräftigten jedoch dänische Vorbehalte gegen Fortschritte in Richtung auf eine politische Gemeinschaft mit starken Institutionen.

□ Aus Bayern schließlich wurden gravierende Bedenken gegen mögliche Auswirkungen einzelner Bestimmungen der EEA laut: Angestrebte Vereinheitlichungen dürften nicht zu Lasten hoher deutscher Standards gehen und in Bereichen ausschließlicher Länderkompetenz müßte sich die Bundesregierung der ausdrücklichen Zustimmung der Länder versichern, bevor sie Gemeinschaftsregelungen, wie in der EEA in Aussicht genommen, zustimme. Die von Bayern vorgebrachten Einwände fanden Eingang in eine Entschließung des Bundesrates, der neben Bayern die von der SPD geführten

Landesregierungen zustimmten⁷. In der Frage der Verteidigung von Länderkompetenzen sind sich alle Bundesländer einig. Damit haben die Bundesländer Positionen aufgebaut, die den Handlungsspielraum der Bundesregierung bei der Verwirklichung des in der EEA enthaltenen Programms einschränken.

Während den einen also das Programm zur Aktivierung der Gemeinschaft und des Integrationsprozesses zu weit geht oder vor politisch-inhaltlich „falschen“ Folgen bei der Umsetzung des Reformpakets gewarnt wird, vermissen andere darin die angemessene Antwort der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten auf die vielfältigen Herausforderungen.

Inhalt der Reformen

Was enthält das Reformpaket, dessen integrationspolitische Antriebskraft so verschieden beurteilt wird?

□ Der Binnenmarkt soll bis Ende 1992 vollendet werden. Zu diesem Zweck soll die bisher in der Praxis des Rates übliche Einstimmigkeit durch Mehrheitsabstimmungen (qualifizierte Mehrheit, also 54 von 76 Stimmen in der jetzt zwölf Mitglieder umfassenden Gemeinschaft) ersetzt werden. Die EG-Kommission, der die Aufgabe zukommt, Vorschläge zu unterbreiten, soll jeweils von einem möglichst hohen Schutzniveau ausgehen. Jedem Mitgliedstaat wird aber das Recht eingeräumt, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, also aus der gemeinsamen Front auszuscheren, wenn er das unter Berufung auf Belange des Schutzes der Arbeitsumwelt oder des Umweltschutzes oder im Sinne der in Art. 36 EWG-Vertrag genannten Ausnahmen für erforderlich hält. Einstimmigkeit soll auch künftig bei Entscheidungen über die Rechtsangleichung bei Steuern und – im Zusammenhang mit dem Niederlassungsrecht – bei Fragen der Berufsordnung, Ausbildung und des Berufszugangs gelten.

□ Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik ist auf das Ziel der Konvergenz ausgerichtet. Erforderlich werdende institutionelle Veränderungen, also vor allem der weitere Ausbau des EWS, unterliegen der Einstimmigkeit.

□ Der Funktionsbereich der Gemeinschaft wird erweitert, indem sozialpolitische Aufgaben präzisiert (Verbesserung der Arbeitsumwelt) und die Bereiche Forschung und Technologie sowie Umweltschutz neu aufgenommen werden. Aber auch hier gibt es Schutzklauseln: Auf sozialpolitischem Gebiet und in der Umweltpolitik können die einzelnen Staaten nationale Standards beibehalten oder neu einführen; das Rahmenprogramm im

⁷ Bundesrat-Drucksache 50/86 vom 21. 2. 1986.

Bereich Forschung und Technologie sowie umweltpolitische Maßnahmen bedürfen einstimmiger Voten; die Kooperation bei Forschung und Technologie kann bei Bedarf im kleineren Kreis erfolgen (das ist unverkennbar „géométrie variable“ und „abgestufte Integration“)⁸ und Drittstaaten sowie internationale Organisationen einbeziehen.

□ Als Vertragsziel wird zusätzlich „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ genannt. Es waren die schwächeren Mitgliedstaaten, an erster Stelle Griechenland, die das Reformpaket um die Aufgabe erweitert haben, verstärkte Anstrengungen zum Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede zu unternehmen. Für den effizienteren und konzentrierteren Einsatz von Fonds und Finanzinstrumenten soll innerhalb relativ kurzer Frist (ein Jahr) ein Gesamtkonzept, wiederum einstimmig, erarbeitet werden.

□ Die außenpolitische Zusammenarbeit wird auf eine vertragliche Grundlage gestellt. Die Bestimmungen enthalten, bis auf die Einrichtung eines ständigen Sekretariats beim Rat, nichts, was über die bisherige Praxis der Koordinierung hinausgeht. Fragen der militärischen Sicherheit werden dadurch de facto ausgeklammert, daß die jeweiligen Mitgliedstaaten in der WEU und der NATO hierfür auf diese Organisationen verwiesen werden.

⁸ Zu diesem Problembereich vgl. den Sammelband Eberhard Grabitz (Hrsg.): Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl, Straßburg 1984.

□ Für das gemeinschaftliche Entscheidungsverfahren sind nur marginale Änderungen vorgesehen: Lediglich bei Verträgen über Beitritt oder Assoziierung zur Gemeinschaft erhält das Europäische Parlament ein echtes Mitentscheidungsrecht. Generell behält der Rat das letzte Wort, das Parlament bleibt auf die Abgabe von Stellungnahmen beschränkt, wo das Zusammenwirken mit dem Rat vorgeschrieben ist. Zwar erhält das Parlament mit der Einführung einer Art zweiter Lesung eine zusätzliche Einwirkungschance; von wirklicher Mitentscheidung bleiben solche prozeduralen, im einzelnen sehr komplizierten und zudem durch Einführung knapper Fristen in ihrer praktischen Auswirkung zusätzlich beeinträchtigten Vorkehrungen weit entfernt. Und vor allem: zum Entscheidungsmodus im Rat, wie er seit 1966 praktiziert wird, schweigt das Reformpaket und bleibt damit weit hinter dem Versuch des „Dooge-Berichts“ zurück, der die Berufung auf „vitale Interessen“ und damit die Blockademöglichkeiten durch einzelne Staaten erschweren wollte. Fußnoten des „Dooge-Berichts“ erscheinen hier – implizit – im Text.

Die „Einheitliche Europäische Akte“ stellt sich, zusammenfassend, als Versuch einer äußerst behutsamen Weiterentwicklung des EG-Systems dar. Auf einen großangelegten Ausbau wurde verzichtet, erst recht auf einen radikalen Umbau oder eine Neukonstruktion. Mit Blick auf die der Gemeinschaft neu zugewiesenen Aufgaben – nicht anstelle der Mitgliedstaaten, sondern

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Beate Reszat

EINFLUSSFAKTOREN REALER WECHSELKURSE

Die vorliegende Studie, die im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften entstand, setzt auf der Suche nach möglichen Einflußfaktoren bei der Definitionsgleichung des realen Wechselkurses an. Die Faktoren werden in fünf Gruppen – gesamtwirtschaftliche Entwicklungen, Wettbewerbsfaktoren, Geld- und Fiskalpolitik, allgemein-politische Rahmenbedingungen und Sonderfaktoren – zusammengefaßt und in ihrer Wirkung auf den Verlauf des realen Wechselkurses analysiert. Die Untersuchung erstreckt sich auf die Länder Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Belgien, Japan und Vereinigte Staaten und umfaßt den Zeitraum 1950-1982.

Großoktav, 255 Seiten, 1985, brosch. DM 47,-

ISBN 3-87895-287-2

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

komplementär zu ihnen – kann man von einem Tei-Ausbau hinsichtlich der Institutionen und Verfahren von Schönheitsreparaturen sprechen. Von einem großen Entwurf („großer Sprung“) ist die Reformakte weit entfernt; ein qualitativ überzeugender Integrationsfortschritt war, nachdem sich die Staaten für den Weg der Vertragsänderung und -ergänzung entschieden hatten, nicht zu erwarten. Das Reformpaket kennt Schutzklauseln und Ausnahmemöglichkeiten, läßt nationale Lösungen zu und schreibt für viele Fragen, die einzelnen Staaten wichtig sind, Einstimmigkeit vor. Das Veto-„Recht“ wird nicht angetastet, das Europäische Parlament erfährt keinen echten Kompetenzzuwachs. So spiegelt die EEA die bisherige Praxis der Gemeinschaftsentwicklung: unter Beachtung der Interessen aller Beteiligten Pakete zu schnüren, also kleinste Schritte zu gehen, weil mehr nicht möglich ist, jedenfalls nicht im Kreis aller Mitgliedstaaten.

Optimistische Zukunftsperspektive

Was folgt daraus für die EG-Entwicklung der kommenden Jahre, vor allem, wenn man sich der oben erwähnten unterschiedlichen Reaktionen auf das Reformwerk bewußt ist? Allgemein gesprochen wird die Einlösung des in der EEA niedergelegten Programms – denn es handelt sich im wesentlichen um Absichtserklärungen – nur dann und so weit gelingen, wie sich die Mitgliedstaaten auf neue Paketlösungen verständigen können. Da sich die Interessen und Prioritäten der einzelnen Staaten deutlich unterscheiden, werden Kompensationsgeschäfte unverzichtbar. So wird beispielsweise ein Land wie Griechenland wohl nur dann Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes oder Entscheidungen auf den Gebieten Forschung und Technologie sowie Umweltschutz zustimmen, wenn seine Forderungen nach wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt erfüllt werden. Im übrigen ist es nicht nur die Einstimmigkeitsregel für viele wichtige Entscheidungen, die raschen Integrationsfortschritt zu verhindern droht. Auch dort, wo – wie bei den meisten Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes – mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, gibt es für qualifizierte Minderheiten Blockademöglichkeiten, oder – anders ausgedrückt – vielfältige Hebel, um Kompensationsgeschäfte zu erzwingen. Solche „Koalitionen“ von Staaten mit in etwa gleichgerichteten Interessen in Einzelfragen sind unerschwer auszumachen.

Dennoch ist nicht auszuschließen, daß behutsamer Integrationsfortschritt – kleine und kleinste Schritte – erzielt wird. Eine solche optimistische Zukunftsperspek-

tive kann sich auf folgende Überlegungen und Faktoren stützen:

- Es gibt Bestrebungen, das Beschlußverfahren im Rat faktisch auf eine neue Grundlage zu stellen; dafür ist nicht einmal eine förmliche Änderung der Geschäftsordnung erforderlich, sondern nur die politische Bereitschaft aller Beteiligten, sich nicht mehr auf „vitale Interessen“ zu berufen – wo solche dann wirklich vorhanden sind, könnte jeder auf die Rücksichtnahme seiner Partner rechnen und müßte nicht selbst mit dem Knüppel des Vetos drohen. Der jeweilige Ratspräsident könnte so häufiger als bisher Abstimmungen herbeiführen.
- Das Europäische Parlament könnte sein (politisches) Gewicht dann stärker zur Geltung bringen und den Rat zur Beachtung seiner Stellungnahmen drängen, wenn es sich dort, wo die Kooperation mit dem Rat vorgeschrieben ist, auf einige wenige Punkte konzentriert und nicht versucht, beispielsweise zu allen ungefähr 300 Entscheidungen auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarktes vom Rat abweichende Vorstellungen zur Geltung zu bringen.
- Die gegenwärtig amtierende Kommission unter ihrem Präsidenten Delors, der innerhalb der Kommission, aber auch gegenüber anderen Gemeinschaftsinstitutionen – und in den Mitgliedstaaten – über ein Ausmaß an Autorität verfügt, das unwillkürlich zum Vergleich mit der „Hallstein“-Kommission in den Gründerjahren der Gemeinschaft einläßt, hat bereits in der Phase der Reformdiskussion wesentliche Impulse gegeben, denen die Regierungen teilweise gefolgt sind. Darin kann ein ermutigendes Zeichen gesehen werden, daß die Kommission auch künftig bei der Wahrnehmung ihres Vorschlagsrechts Erfolg hat, ihre Vorschläge also die Zustimmung der Regierungen finden.
- Großbritannien, eines der „Fußnoten-Länder“, scheint jetzt bereit, seiner pragmatischen Grundhaltung entsprechend am weiteren Ausbau der Gemeinschaft, wie sie in der EEA vorgegeben ist, aktiv mitzuwirken. Wenn sich diese Einschätzung⁹ eines Wandels der britischen Europapolitik bestätigt, läge darin ein kaum zu unterschätzender Erfolg des mit dem Reformpaket eingeschlagenen Weges.

Gewichtige Einwände

Gegen diese eher optimistische Einschätzung können allerdings gewichtige Einwände vorgebracht werden:

- Auf die gegenüber einem wirklichen Integrationsfortschritt abweisende Grundhaltung Dänemarks, die im übrigen – wenn auch mit unterschiedlicher Akzentu-

⁹ Vgl. Helen Wallace: Reforming the European Community: The Luxembourg Package, in: The World Today, Februar 1986, S. 19 f.

ierung – von allen wichtigen politischen Kräften des Landes geteilt wird, wurde bereits verwiesen. Dänemark sieht in der Gemeinschaft immer noch in erster Linie und fast ausschließlich den wirtschaftlichen Zweckverband, der nicht zur politischen Einheit weiterentwickelt werden soll¹⁰. Nicht sehr viel anders ist die Grundhaltung Griechenlands.

□ Dann gibt es, unter bayerischer Führung von deutschen Bundesländern artikuliert, mannigfaltige Vorbehalte gegenüber weitgehenden Vereinheitlichungen. Der Hinweis, daß bewährte Standards zu erhalten sind, ist zugleich als Plädoyer für mehr Differenzierung bei der Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu interpretieren. Bei der inzwischen erreichten Größe der Zwölfer-Gemeinschaft wird diese Forderung eher zunehmen; man wird ihr Plausibilität und Sachgerechtigkeit nicht immer absprechen können. Nur: droht dabei nicht der Gemeinschaftsrahmen durchlöchert und ausgehöhlt zu werden, muß das nicht zu einem „Europa à la carte“ führen, bei dem sich jeder nach Gutdünken nur dort Gemeinschaftsregeln und -normen unterwirft, wo er es für vorteilhaft hält? Muß darunter nicht die Solidarität der EG-Mitglieder leiden und der Zwang, sich mit den anderen zusammenzurufen und dabei Zugeständnisse zu machen?

□ Auf der Tagesordnung der Gemeinschaft wird überdies nicht nur die Verwirklichung des Reformpakets stehen, sondern Alltagsprobleme größeren oder kleineren Kalibers. Die Erfahrung lehrt, daß die Bemühungen um die Lösung solcher Fragen paralysierend wirken, mindestens die Energien aller Beteiligten über Jahre binden können (Beispiele: Reform der Agrarpolitik, Streit über die finanzielle Entlastung Großbritanniens). An solchen Themen scheint auch heute und in naher Zukunft kein Mangel: Der Gemeinschaft steht Streit um die Agrarpreise, damit über die weitere Agrarpolitik, ins Haus; die finanzielle Situation der Gemeinschaft ist, auch als Folge der Entwicklung des Dollar-Kurses, mehr als prekär und schränkt den Handlungsspielraum erheblich ein, damit auch die Verfügungsmasse für Kompensationsgeschäfte verschiedenster Art. Zur Weiterentwicklung des EWS, der künftigen Außenwirtschaftspolitik, der Kooperation mit den USA auf technologischem Gebiet gibt es – gerade zwischen Bonn und Paris, deren Einvernehmen für jeglichen Integrationsfortschritt essentiell ist – divergierende Vorstellungen. Sie werden das „Klima“ in der Gemeinschaft prägen, mindestens aber nicht ohne Auswirkungen auf Bemühungen zur Umsetzung des Reformpakets sein; vielfach ergibt sich

ein enger sachlicher Zusammenhang verschiedener Problembereiche.

□ Schließlich ist an den unterschiedlich großen politischen Handlungsspielraum von Regierungen zu erinnern, der von innenpolitischen Erwägungen verschiedenster Art mitbestimmt wird: Eine Minderheitsregierung muß um eine ausreichende Unterstützung besorgt sein; in einer Koalition kann die notwendige Rücksichtnahme auf den Partner den Spielraum einer Regierung einengen; Rücksichten auf bestimmte Wählerschichten (aktuelles Beispiel in der Bundesrepublik: Bauern!) können die Manövrierfähigkeit in Einzelfragen auf Null reduzieren.

Resümee

Hält man die beiden Einschätzungen einander gegenüber, dann wird zunächst verständlich, daß die Reaktionen auf das Reformpaket so unterschiedlich ausgefallen sind: es enthält in der Tat Möglichkeiten für Integrationsfortschritt, aber kein verpflichtendes Gesamtkonzept. Und weiter wird auch die Einschätzung der Reformpakete als kleiner Schritt, der nur eine behutsame Weiterentwicklung des EG-Systems einleiten kann und sich insofern ganz in das Bild der bisherigen Integration einfügt, verständlich. Integration wird bei zwölf Mitgliedstaaten nicht durch große Sprünge in eine jeweils andere Qualität von Gemeinschaft geschehen, sondern durch geduldiges Aushandeln, häufig Feilschen gekennzeichnet sein, bei dem künftig sicher noch mehr als bisher Ad-hoc-Koalitionen gebildet werden und das „Einzel-Veto“ an Bedeutung verliert. Mit solchen Struktur- und Verhaltensmerkmalen behalten die Gemeinschaft und der Integrationsprozeß viel Dynamik – wobei „Dynamik“ nicht bedeutet, daß rasch durchgreifende Ergebnisse erzielt werden.

Es spricht einiges dafür, daß mit dem jetzt vorliegenden und noch zu ratifizierenden Reformpaket eine Phase der Integration eingeleitet worden ist, die durch in kürzeren Abständen wiederkehrende Vertrags-Änderungen und -Ergänzungen gekennzeichnet sein wird. Die Akte selbst nennt Termine, an denen eine Bilanz des Erreichten – und also auch des Noch-Nicht-Erreichten – vorzunehmen ist. Die Schlußfolgerung solcher Bilanzen (die erste ist bereits Ende 1988 fällig, und auch die dritten Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Sommer 1989 werden politischer Anlaß für eine umfassende Bilanz sein) könnte der Entschluß zu weiteren Vereinbarungen in Vertragsform sein. Es ist nicht auszuschließen, daß dabei auch wieder die Frage in den Vordergrund rückt, die mit dem Luxemburger Reformpaket für die allernächste Zeit beantwortet ist: ob nämlich Integrationsfortschritt zu zwölf stattfinden muß.

¹⁰ Vgl. Wolfgang Schumann: Dänemark in der Gemeinschaft. Bestimmungsfaktoren und Handlungsspielraum dänischer EG-Politik, SWP – S. 319, Ebenhausen, August 1985.