

Hrbek, Rudolf

Article — Digitized Version

Der mühsame Einstieg in die EG-Reform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hrbek, Rudolf (1987) : Der mühsame Einstieg in die EG-Reform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 10, pp. 497-505

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136326>

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.

Rudolf Hrbek

Der mühsame Einstieg in die EG-Reform

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Juli dieses Jahres wurde ein erster Schritt zur Reform der EG getan. Welche konkreten Entscheidungen der Mitgliedstaaten sind danach notwendig? Wie steht es um deren Realisierungsaussichten?

Die in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)¹ vorgenommene Änderung und Ergänzung der EG-Gründungsverträge stellt den vorläufigen Abschluß einer etwa siebenjährigen Reformdiskussion² dar. Gemessen an den zum Teil weitreichenden und ehrgeizigen Reform-Forderungen und -Vorstellungen – die Kompetenzen der EG sollten auf weitere wichtige Politikfelder erstreckt und das gemeinschaftliche Entscheidungssystem sollte in seiner Effizienz und demokratischen Qualität spürbar verbessert werden – ist das Ergebnis bescheiden. In diesem Urteil stimmen europapolitische Akteure³ wie wissenschaftliche Beobachter und Kommentatoren⁴ weitestgehend überein.

- Der Funktionsbereich der Gemeinschaft wird um „Forschung und technologische Entwicklung“ sowie „Umwelt“ erweitert, Entscheidungen bedürfen hier jedoch der Einstimmigkeit.
- Die Vertragsbestimmungen auf dem Gebiet der „Sozialpolitik“ werden um Absichtserklärungen zur „Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt“ und zur Förderung des „Dialogs zwischen den Sozialpartnern“ ergänzt.
- Die Vollendung des Binnenmarktes soll durch Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit (54 von 76 Stimmen der jetzt zwölf Mitgliedstaaten) erleichtert und gefördert und bis Ende 1992 erreicht werden. Bestimmungen über die Steuern sowie über Berufsordnung, Aus-

bildung und Berufszugang bedürfen jedoch weiter der Einstimmigkeit. Zudem erlauben Schutzklauseln einzelnen Mitgliedstaaten, aus der gemeinsamen Front auszuscheren, sofern nicht wirtschaftliche Gründe vorliegen, es sich also nicht um ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder des verschleierte Protektionismus handelt.

- Unter der Bezeichnung „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ wird die Revision von Struktur und Verwendung der Fonds sowie anderer Finanzierungsinstrumente zugunsten der schwächeren Mitgliedstaaten anvisiert, wobei Entscheidungen einstimmig ergehen müssen.
- Die Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik soll auf das Ziel der Konvergenz ausgerichtet

¹ Der Text der im Februar 1986 unterzeichneten und nach Abschluß des Ratifikationsverfahrens in allen zwölf Mitgliedstaaten schließlich im Juli 1987 in Kraft getretenen EEA ist abgedruckt in Beilage 2/86 des Bulletins der EG, in: Europa Archiv 6/1986, S. D 163-182 und in EuR 2/1986, S. 175-198.

² Einen knappen Überblick gibt Rudolf Hrbek: Die „Europäische Union“ als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe? Lehren aus dem Reform-Septennium der EG (1980-1987), in: Ernst-Joachim Mestmäcker, Hans Möller, Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben, Baden-Baden 1987, S. 167-200, insbes. S. 170-185. Über die Anfangsphase der Reformdiskussion informiert ausführlich der Sammelband Bruno Bengel u.a.: Nur verpaßte Chancen? Die Reformberichte der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1983. Über die dann folgende jüngere Phase der Reformdiskussion, also seit 1984, informiert (mit Quellentexten) der Sammelband Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Wege zur Europäischen Union. Vom Vertrag zur Verfassung?, Bonn 1986.

³ Repräsentativ hierfür sind Reden und Erklärungen, die anlässlich der Unterzeichnung der EEA in Luxemburg am 17. 2. 1986 sowie in Den Haag am 28. 2. 1986 abgegeben wurden, namentlich die Rede des Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments, Siegbert Alber, und des italienischen Außenministers Andreotti. Die Reden und Erklärungen sind abgedruckt in einer vom Rat der EG herausgegebenen Broschüre.

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 48, ist Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

tet sein; institutionelle Änderungen, also die Weiterentwicklung des EWS, unterliegen der Einstimmigkeit.

- Bestimmungen über „Die europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik“ stellen die EPZ auf eine vertragliche Grundlage, kodifizieren aber nur die bisher geübte Praxis.
- Das Entscheidungssystem wird nur marginal modifiziert: weder erfährt das Europäische Parlament die seit langem vielfach geforderte Stärkung, noch wird die Einstimmigkeits- (also Veto-)Praxis des Rates in ihrem Kern eingedämmt.

Startschwierigkeiten

Obwohl die EEA also als Reformwerk bescheiden ist, konnten die Bestimmungen erst im Juli 1987 in Kraft treten:

- In Dänemark sah sich die dortige Minderheitsregierung veranlaßt, eine konsultative Volksabstimmung durchzuführen, weil einer Parlamentsmehrheit eine Reihe von Bestimmungen zu weit ging. 56,2% der Wähler (bei einer Wahlbeteiligung von 74,8%) billigten am 27. 2. 1986 zwar die EEA, die Debatte bestätigte aber erneut die mehrheitlich skeptische Grundhaltung der Dänen gegenüber weiterreichendem Integrationsfortschritt⁵.
- In der Bundesrepublik Deutschland konnte das Ratifikationsverfahren erst kurz vor Ende des Jahres 1986 abgeschlossen werden. Die Länder hatten ihre Zustimmung von der gesetzlichen Verankerung verstärkter Mitwirkungsrechte beim innerstaatlichen Entscheidungsprozeß in EG-Angelegenheiten – sofern Länderbelange nachhaltig berührt werden – im Ratifikationsgesetz abhängig gemacht. Während der Beratungen zwischen Bund und Ländern waren zudem von den Ländern teils gravierende Vorbehalte gegen einige neue Bestimmungen artikuliert worden⁶.

- Das Inkrafttreten der EEA wurde schließlich noch dadurch verzögert, daß die irische Regierung trotz positivem Parlamentsbeschluß die Ratifikationsurkunde zunächst noch nicht hinterlegen konnte, weil ein Bürger mit dem Argument, die EEA sei verfassungswidrig, Klage erhoben hatte. Während die Klage in erster Instanz am 12. 2. 1987 abgewiesen worden war, entschied der Oberste Gerichtshof Irlands am 9. 4. 1987 zugunsten des Antragstellers: die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in der Außenpolitik seien mit der irischen Verfassung unvereinbar. Regierung und Parlament mußten daher ein Referendum über eine Verfassungsänderung durchführen lassen, das am 26. 5. 1987 abgehalten wurde und, bei einer Wahlbeteiligung von nur 44%, 69,9% Ja-Stimmen und 30,1% Nein-Stimmen erbrachte. Nach einer Frist von 3 Wochen wurde die Verfassungsänderung gültig, so daß am 1. 7. 1987 die EEA in Kraft treten konnte⁷.

Die EEA bot also nicht mehr als Möglichkeiten für Integrationsfortschritte. Damit die Chance genutzt wird, mußten auf die Absichtserklärungen, Zielsetzungen und Bekenntnisse konkrete Maßnahmen folgen. Die weitere Entwicklung hing also – wie bisher – weitgehend von den Staaten und ihren Regierungen ab. Nur wenn sie entschlossen waren, die neuen Bestimmungen zu nutzen, und nur wenn sie dabei Konsens finden könnten, wobei ihre jeweiligen Interessen angemessen berücksichtigt würden, konnte die EEA ein Erfolg werden.

Die lange währende und mühsam verlaufene Reformdiskussion seit 1980 gab diesbezüglich keinen Anlaß zu Optimismus. Mit der Aufnahme Portugals und Spaniens war der Kreis der Mitglieder um zwei Staaten mit spezifischen Problemen, aber deshalb auch besonderen Erwartungen, nochmals größer geworden; die Konsenssuche würde wohl noch schwieriger werden. Und: aktuelle Probleme – vor allem die noch nicht abgeschlossenen Reformen, die nach dem Gipfel von Fontainebleau im Sommer 1984 eingeleitet worden waren, sowie die

⁴ Vgl. dazu Rudolf Hrbek, Thomas Läufer: Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: Eine Etappe im Integrationsprozeß, in: Europa Archiv 6/1986, S. 173-184; Wolfgang Weisels: Die Einheitliche Europäische Akte – Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union?, in: Integration 2/1986, S. 65-79; Rudolf Hrbek: EG-Reform in kleinen Schritten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 4, S. 172-178; Werner Weidenfeld: Die Einheitliche Europäische Akte, in: Außenpolitik 4/1986, S. 375-383; mehrere Beiträge in der speziell der EEA gewidmeten Ausgabe der Zeitschrift „Integration“ 3/1986; Hans-Joachim Glaesner: Die Einheitliche Europäische Akte, in: EuR 2/1986, S. 119-152; besonders kritisch Pierre Pescatore: Die „Einheitliche Europäische Akte“ – eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, in: EuR 2/1986, S. 153-169.

⁵ Vgl. dazu Wolfgang Schumann: Lagenotiz betr.: Das dänische Referendum zur Einheitlichen Europäischen Akte: Hintergründe und Konsequenzen. Ebenhausen, August 1986. Über die grundsätzliche Haltung Dänemarks informiert die Studie von Wolfgang Schumann: Dänemark in der Gemeinschaft. Bestimmungsfaktoren und Handlungsspielraum dänischer EG-Politik, Ebenhausen, August 1985.

⁶ Vgl. hierzu als kurzen Überblick Rudolf Hrbek: Die deutschen Länder in der EG-Politik, in: Außenpolitik 2/1987, S. 120-132; sowie Renate Hellwig: Die Rolle der Bundesländer in der Europa-Politik. Das Beispiel der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Europa Archiv 10/1987, S. 297-302. Eine ausführlichere Darstellung dieser Problematik enthält der Sammelband Rudolf Hrbek, Uwe Thaysen (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986.

⁷ Vgl. hierzu Berichte in der Neuen Zürcher Zeitung vom 14. und 28. 4. 1987 sowie 24./25. 5. 1987, in Die Zeit vom 5. 6. 1987, sowie in Ireland Today (Bulletin of the Department of Foreign Affairs), Nr. 1037, May/June 1987, S. 3. The Irish Times brachte regelmäßig Beiträge zu diesem Vorgang, nicht zuletzt auch einen Überblick über die verschiedenen im Referendums-Wahlkampf vorgetragenen Argumente.

⁸ „Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden: Eine neue Perspektive für Europa“. Mitteilung der Kommission (Dok. KOM (87) 100) an den Rat vom 15. 2. 1987. Abgedruckt in Bulletin der EG, Beilage 1/87 sowie, in wesentlichen Auszügen, in Europa Archiv 8/1987, S. D 217-232.

rasch wachsende Finanzlücke – drohten die Aufmerksamkeit der Beteiligten so stark zu absorbieren, daß für Bemühungen um mittelfristige Entwicklungen und durchgreifende Reformen kein Raum mehr bleiben würde.

Kommissionsvorschläge

Das war die Ausgangslage, in der die EG-Kommission im Februar 1987 Vorschläge für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft unterbreitete⁹. Diese unter der Bezeichnung „Delors-Paket“ firmierenden Vorschläge enthalten die nach Auffassung der Kommission nötigen Voraussetzungen für den Erfolg der EEA. In drei Bereichen werden durchgreifende Reformen vorgeschlagen: Gemeinsame Agrarpolitik, Strukturfonds und Finanzsystem.

□ *Reform der Agrarpolitik.* Hier strebt die Kommission, wie schon in ihrem „Grünbuch“ von 1985⁹, ein besseres Gleichgewicht der Agrarmärkte an, also die Reduzierung von Überschüssen und der zu ihrer Beseitigung nötigen Etatmittel von derzeit über 60 % auf allenfalls 50 %. Dieses ehrgeizige Ziel soll durch folgende Maßnahmen erreicht werden: „Eine restriktive Preispolitik, eine flexiblere Anwendung der Garantieregelung und der Interventionsmechanismen, eine Verstärkung der Erzeugermitverantwortung, auch mit Hilfe der Quotenregelung.“ Angesichts der großen Unterschiede in der Agrarstruktur der zwölf Mitgliedstaaten betrachtet die Kommission die Schaffung eines ergänzenden Instruments zur Einkommensstützung auf Gemeinschaftsebene für unerlässlich; sofern es auf diesem Gebiet zu nationalen Sondermaßnahmen kommen würde, müßten diese in einen gemeinschaftlichen Rahmen eingebunden werden. Schließlich werden Vorschläge zur Änderung des agrarmonetären Systems angekündigt, wobei es um den umstrittenen Grenzausgleich geht. Mit ihrem Hinweis, daß „Regionalmaßnahmen“ – also im Zuge der Reform der Strukturfonds zu treffende Maßnahmen – das hier vorgeschlagene Instrumentarium ergänzen müßten, unterstreicht die Kommission, daß es sich bei ihren Vorschlägen in der Tat um ein Gesamtkonzept, im EG-Jargon „Paket“ genannt, handelt.

□ *Reform der Strukturfonds.* Für die gemeinschaftliche Strukturpolitik werden fünf Ziele genannt: Förderung rückständiger Regionen, Unterstützung von in eine Not-situation geratenen Industrieregionen, Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, Erleichterung der beruflichen

Eingliederung der Jugendlichen, Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes im Zusammenhang mit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Kommission schlägt vor, die Mittel für die drei Strukturfonds¹⁰ bis 1992 real zu verdoppeln, also auf etwa 25 % des Gesamtetats zu erhöhen. Dem ersten Ziel, „den Entwicklungsrückstand der am stärksten benachteiligten Regionen aufzuholen“, wird eindeutig Priorität zugeschrieben. Deshalb sollen bis zu 80 % der Mittel des Regionalfonds für solche strukturell benachteiligten Regionen aufgewandt werden. Mit dieser Akzentsetzung möchte die Kommission dem mit dem Beitritt Portugals und Spaniens noch stärker spürbar gewordenen Nord/Süd-Gefälle in der Gemeinschaft Rechnung tragen. Um eine bessere Wirkung der Mittel der drei Strukturfonds zu erreichen, soll künftig Maßnahmen im Rahmen von Programmen gegenüber der Finanzierung von Einzelvorhaben Vorrang gegeben werden. Weiter wird angestrebt, die Maßnahmen der einzelnen Fonds besser zu koordinieren, wofür gleichfalls die Einordnung in Programme vorgesehen wird.

□ *Reform des Finanzsystems.* Die Kommission verweist eingangs darauf, daß die nach dem jetzigen Finanzsystem zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, daß auch die beabsichtigte Erhöhung der Obergrenze des Mehrwertsteueranteils von 1,4 % auf 1,6 % Haushaltslücken nicht vermeiden können und daß die Mitgliedstaaten mit ihrer Zustimmung zur EEA zusätzliche Aufgaben – die ausgabenwirksam seien – beschlossen bzw. in Aussicht genommen hätten. Die Kommission schlägt daher vor, das System der Eigenmittel der Gemeinschaft, die sich bisher aus Zöllen, Abschöpfungen und einem Anteil des Mehrwertsteueraufkommens zusammensetzen, um eine weitere Einnahmeart zu ergänzen. „Die Bemessungsgrundlage dieser zusätzlichen Einnahmen soll aus dem Unterschied zwischen dem Bruttosozialprodukt jedes Landes und der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage bestehen.“ Die hier vorgeschlagene Orientierung am Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten sei als Berechnungsgrundlage gerechter, da an der tatsächlichen Leistungskraft der Staaten orientiert, wie sich an ihren Investitionen, öffentlichen Ausgaben und dem Bilanzüberschuß ablesen läßt. Der Mehrwertsteueranteil könnte dann auf 1 % reduziert werden. Bis 1992 soll der Höchstsatz der zur Verfügung stehenden Mittel 1,4 % des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft betragen. Großbritannien soll auch weiterhin entlastet werden, jedoch soll der Rabatt nur noch 50 % betragen; an seiner Deckung sollen alle Mitgliedstaaten beteiligt werden, die Bundesrepublik Deutschland aber nur bis zu einem Höchstanteil von 25 %. Die Reform des Finanzsystems soll ergänzt wer-

⁹ Abgedruckt in Bulletin der EG 12/1985.

¹⁰ Es handelt sich um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abt. Ausrichtung.

den durch Maßnahmen für eine verstärkte Haushaltsdisziplin sowie neue Regeln für die Haushaltsführung.

Umverteilungen

Der innere Zusammenhang der einzelnen Reformelemente ist evident. Ohne die Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik wäre selbst bei einer substantiellen Erhöhung der Eigenmittel der finanzielle Spielraum der Gemeinschaft bald wieder gleich Null; ganz abgesehen davon, daß ohne die Agrarpolitikreform die Zustimmung zu einem größeren Finanzvolumen nicht erwartet werden kann¹¹. Ohne die spürbare Aufstockung der Mittel für die Strukturfonds werden die wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten dem weiteren Ausbau des Binnenmarktes nicht zustimmen, weil dieser primär den leistungsfähigen Industriestaaten im Norden der Gemeinschaft nutzt, sie selbst aber erheblichen zusätzlichen Belastungen aussetzt; und ohne eine erhebliche Aufstockung des Haushalts können neue Politiken – insbesondere auf den Gebieten Forschung und Technologie sowie Umwelt – nicht finanziert werden.

Die Reformvorschläge der Kommission implizieren letztlich Umverteilungen, rühren also an Besitzstände. Diejenigen Mitgliedstaaten, denen hier Opfer zugemutet werden, werden diese nur dann akzeptieren, wenn ihnen anderwärts Kompensationen winken. So erweist sich das Delors-Paket als ein überaus ehrgeiziges und durchgreifendes Reformkonzept, dessen rasche Realisierbarkeit allerdings höchst ungewiß ist. Daß diese skeptische Einschätzung nicht unberechtigt ist, zeigt das Ergebnis der Sitzung des Europäischen Rates in Brüssel Ende Juni 1987. Dort sollten, auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission, die erforderlichen Entscheidungen zur Realisierung des in der EEA enthaltenen Entwicklungsprogramms für die Gemeinschaft getroffen werden. Tatsächlich aber wurden die Entscheidungen – man könnte sagen: in gewohnter EG-Manier – vertagt: unter dem Vorsitz Dänemarks soll der nächste Europäische Rat Anfang Dezember 1987 in Kopenhagen entscheiden¹².

Bereits die ersten Reaktionen der Regierungen auf das Delors-Paket ließen rasche Entscheidungen nicht erwarten. Und in den vorbereitenden Beratungen im Vorfeld des Brüsseler Gipfels wurden die Schwierigkeiten auf den einzelnen Feldern, die eine einvernehmliche Entscheidung verhindert haben, nur zu deutlich. Im folgenden sollen die neuralgischen Punkte erläutert werden. Dabei handelt es sich neben den drei Haupt-

komponenten des Delors-Pakets um Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes sowie um das Rahmenprogramm 1987-1991 auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Forschungspolitik und nicht zuletzt um aktuelle Probleme wie Finanzierungslücken und Festsetzung der Agrarpreise für 1987/88.

Aktuelle Etatlücken

Die Vorschläge der EG-Kommission zur Reform des Finanzsystems sind für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft zweifellos von zentraler Bedeutung. Ihre Annahme würde das Finanzvolumen ganz beträchtlich – nämlich um ca. 50 % – erhöhen und es der Gemeinschaft in den kommenden Jahren ersparen, in immer kürzeren Abständen, wie bisher, um jeweils unerläßliche Anhebungen zu feilschen. Wie dringend eine Neuordnung des Finanzsystems ist, zeigen die aktuellen Haushaltsprobleme.

□ Da geht es zum einen um die Deckung der Haushaltslücke für 1987, die zunächst auf mindestens 5 Mrd. ECU veranschlagt wurde; zur Jahresmitte wurde dann mit einem Betrag von über 6 Mrd. ECU gerechnet. Ihre Ursachen: ein von 1986 übernommenes Defizit von 0,8 Mrd. ECU, um 1,5 Mrd. ECU geringere Zolleinnahmen und in ihrer Höhe nicht genau angebbare Mehrbelastungen für die Agrarpolitik; die beiden letzten Positionen gehen stark auf den Wertverfall des Dollars zurück. Die Beratungen über einen Nachtragshaushalt zur Deckung des Defizits zogen sich über Monate hin und waren außerordentlich schwierig. Die von den Regierungen im Juli 1987 schließlich gefundene Lösung kann nicht befriedigen und ist – als erneuter Notbehelf – nur ein weiteres Argument zugunsten durchgreifender Reformen. Die Minister einigten sich darauf, den Rest der Eigenmittel auszuschöpfen, also die 1,4-%-Grenze des Mehrwertsteueranteils voll in Anspruch zu nehmen. Der Löwenanteil des Defizits soll dadurch gedeckt werden, daß bei den Agrarerstattungen keine Vorauszahlungen mehr erfolgen, sondern erst nachträglich, im Rechnungsjahr 1988, Zahlungen geleistet werden. In der Zwischenzeit müssen die Mitgliedstaaten vorfinanzieren, was nach Lage der Dinge nur über kurzfristige Kreditaufnahme möglich ist. Länder mit hohen Zinsen werden hier besonders belastet, weshalb Griechenland, Portugal, Irland und Spanien auch eine Zinsvergütung von knapp 7 % auf ihren Kreditbedarf aus Gemeinschaftsmitteln zugesagt wurde. Der Rest wird durch Stundung von an sich fälligen Rückzahlungen an die Mitgliedstaaten sowie durch die befristete Überweisung des an sich den Mitgliedstaaten zustehenden 10 %igen Anteils an den Zolleinnahmen an die Gemeinschaft aufgebracht. Solche Maßnahmen vertagen nur die Probleme und

¹¹ Das ist eine kontinuierlich vorgetragene eherne Forderung der britischen Premierministerin M. Thatcher.

¹² Die Schlußfolgerungen der belgischen Präsidentschaft über die Sitzung des Europäischen Rates in Brüssel sind abgedruckt in Agence Europe Nr. 4581 vom 2. 7. 1987, S. 5-9.

sind zu Recht als „Tricks“¹³ oder auch „artistische Jonglierkunststücke“¹⁴ bezeichnet worden.

□ Da geht es zum zweiten um den Etat für 1988. Der Ansatz der EG-Kommission sieht einen Zuwachs von 5% und damit ein Gesamtvolumen von etwa 40 Mrd. ECU vor. Er geht über die für 1988 zu erwartende Mehrwertsteuer-Obergrenze von 1,6% hinaus. Der Ansatz der Finanzminister der Mitgliedstaaten ist niedriger, liegt bei ca. 36 Mrd. ECU, wird aber angesichts viel zu niedrig veranschlagter Agrarausgaben als unrealistisch und letztlich unredlich kritisiert.

Künftiges Finanzsystem

So dringend also die Neuordnung des Finanzsystems ist, so schwierig wird ihre Realisierung sein. Mit dem Bruttosozialprodukt als zusätzlichem Maßstab für künftige Finanzleistungen würde das System grundlegend geändert und insbesondere den wohlhabenderen Staaten zugemutet, höhere Anteile zu erbringen. Realisierungschancen ergeben sich aus dem Interesse eben dieser wohlhabenderen Staaten an der baldigen Vollendung des Binnenmarktes. Ohne eine Ausweitung des Finanzvolumens, welches dann nicht zuletzt für die Aufstockung der Strukturfonds verwendet würde, die in erster Linie den weniger entwickelten Staaten der EG-Südschiene zugute kommen soll, werden sich diese einer raschen Vollendung des Binnenmarktes verschließen. Bundeskanzler Kohl hat denn auch auf dem Brüsseler Gipfel signalisiert, daß die Bundesrepublik den Vorschlägen der EG-Kommission zu folgen bereit sei.

Aber selbst wenn der Verwendung des Bruttosozialprodukts als neuem zusätzlichem Kriterium für die Festsetzung der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft im Prinzip zugestimmt würde, bleiben noch erhebliche Hürden bei den Details. Dazu gehört vorrangig die Frage, ob Großbritannien auch künftig einen Rabatt zugestanden erhalten soll, was es selbst fordert, was die anderen Mitgliedstaaten aber zunächst zurückgewiesen haben. Hier steht gewiß weiteres Feilschen in bewährter Manier bevor. Dann geht es um die Frage, wann das neue System in Kraft treten soll und ob es als Ganzes das alte System ablösen oder zunächst durch Zwischenlösungen vorbereitet werden soll. Der Haushaltsansatz der Kommission für 1988 geht – wie selbstverständlich – davon aus, daß bereits ab 1. 1. 1988 mehr Einnahmen zur Verfügung stehen. Angesichts der unterschiedlichen Interessenlage wäre es schon ein großer Erfolg, würde das neue System ab 1989 angewandt. Schließlich ist da

die Hürde der Ratifizierung des neuen Systems in allen Mitgliedstaaten, da die Bestimmungen über die Gemeinschaftsfinanzen auf vertraglicher Grundlage beruhen. Großbritannien hat bislang nicht zu erkennen gegeben, daß es zustimmen würde. Die britische Premierministerin möchte die aktuelle finanzielle Not der Gemeinschaft als Druckmittel für eine durchgreifende Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik nutzen und nicht – jedenfalls nicht vorzeitig – aus der Hand geben.

Reform der Agrarpolitik

Die EG-Kommission orientierte sich bei ihren Vorschlägen zur Agrarpreisrunde 1987 an den Positionen, die sie im Delors-Paket eingenommen hatte, und setzte ihre bereits in den vergangenen Jahren begonnenen Bemühungen um allmähliche Wiedergewinnung des Marktgleichgewichts fort. Die Mitte Februar 1987 vorgelegten Vorschläge waren Gegenstand monatelanger überaus kontroverser und schwieriger Beratungen; der Agrarministerrat konnte seine abschließenden Entscheidungen über das „Preispaket“ für das Wirtschaftsjahr 1987/88 erst Anfang/Mitte Juli 1987 fassen, nachdem sich die Staats- und Regierungschefs auf der Sitzung des Europäischen Rats in Brüssel über besonders schwierige Fragen verständigt hatten. Im einzelnen ging es beim „Preispaket“ um die folgenden Punkte:

□ Bei der Festlegung der Richt- und Interventionspreise verfolgte die Kommission weiterhin einen restriktiven Kurs, was für einzelne Produkte das Einfrieren der Preise, für andere Produkte ihre Senkung beinhaltete. Es war insbesondere die Bundesrepublik, vertreten durch Landwirtschaftsminister Kiechle, die sich vehement gegen ihrer Meinung nach unverträglich starke Preisabschläge zur Wehr setzte. Die Bonner Regierungsparteien CDU und CSU sahen sich gezwungen, auf ihre bäuerliche Klientel sowie Wähler in ländlichen Regionen Rücksicht zu nehmen. Die Analyse der Ergebnisse der Bundestagswahl sowie von Landtagswahlen hatten ihnen Unwillen und Kritik im ländlichen Bereich, die sich in starker Wahlenthaltung äußerten, signalisiert. Die schließlich beschlossenen Preise haben daher die Einsparungen niedriger ausfallen lassen, als sie von der Kommission vorgesehen worden waren: für 1987 um fast 1 Mrd. ECU und für 1988 um etwa 3,6 Mrd. ECU. Eng verknüpft mit den Entscheidungen über die Preise waren flankierende Maßnahmen für die Ausgestaltung der Marktordnungen. Hier hatte die Kommission die Reduzierung der Interventionspflicht, die Einführung von Garantiemengenschwellen und die Verschärfung der Qualitätspolitik gefordert. In der Kombination mit strukturellen Maßnahmen, die insbesondere die Unterstützung für Landwirte vorsehen, die sich für einen längeren

¹³ So in der Stuttgarter Zeitung vom 2. 7. 1987.

¹⁴ So in der Neuen Zürcher Zeitung vom 16. 5. 1987.

Zeitraum zu extensiver oder ökologieorientierter Bewirtschaftung entschließen, war es möglich, bei der Eindämmung des Milchmarktes gewisse weitere Fortschritte zu erzielen.

□ Gegen den von der Kommission geforderten Abbau des Grenzausgleichs wehrte sich wiederum die Bundesrepublik besonders heftig, da eine solche Maßnahme mit Preiseinbußen für die deutschen Erzeuger verbunden wäre. Eine Lösung wurde im Rahmen des Gipfels durch eine bilaterale deutsch-französische Verständigung ermöglicht. Sie sieht vor, daß der Grenzausgleich schrittweise abgebaut werden soll, daß aber die hiervon betroffenen deutschen Landwirte aus nationalen Mitteln einen Ausgleich erhalten, den die anderen Mitgliedstaaten akzeptieren, also nicht als ungerechtfertigte Subvention, die die Wettbewerbsbedingungen verfälschen würde, ablehnen.

□ Mit dem Vorschlag einer sogenannten „Fettsteuer“ brachte die EG-Kommission ein neues Element in das Gesamtpaket ein. Mit der Begründung, die Konsumentenpreise stabilisieren zu wollen, sollte auf pflanzliche Fette und Öle eine Abgabe erhoben werden, wenn die Durchschnittspreise eines Jahres unter dem Mittel der Sojaölpreise der Jahre 1981 bis 1985 liegen würden. Diese Abgabe, eine Art Verbrauchsteuer, sollte 1988 mindestens 2 Mrd. ECU einbringen, die die Kommission für die immer teurer werdende Finanzierung der Fettmarktordnung – für 1988 rechnete sie mit einem Kostenaufwand in Höhe von 4 Mrd. ECU – verwenden wollte. Vehementen Widerstand gegen diese Pläne kam insbesondere von Großbritannien, der Bundesrepublik und den Niederlanden, die auf die negativen handelspolitischen Auswirkungen verwiesen. Zudem war die Neigung gering, konsumentenfeindliche Maßnahmen zu ergreifen. Das Projekt wurde auf der Sitzung des Europäischen Rates verworfen¹⁵.

Es zeichnet sich ab, daß die Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik nur in kleinen und daher in ihrer Wirksamkeit begrenzten Schritten möglich ist. Wenn als letztlich allein wirksames Mittel der Produktionsbegrenzung die Flächenstilllegung (und eben nicht Mitverantwortungsabgabe, Produktionskontingentierung, Preisenkungen) bezeichnet wird¹⁶, stellt sich die Frage, ob die dafür erforderlichen Voraussetzungen wirtschaftlicher und sozialer sowie politischer Art in den Mitglied-

staaten vorhanden sind, eine entsprechende Politik also durchsetzbar wäre. Es spricht alles dafür, daß die Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik auch künftig als unerledigter Punkt auf der Tagesordnung der EG stehen wird.

Reform der Strukturfonds

Mit der Aufnahme Portugals und Spaniens ist das innergemeinschaftliche Wohlstandsgefälle noch gewachsen. Der Beitritt der beiden Staaten war dann auch für die Kommission ein zusätzlicher Grund, bis 1992 die reale Verdoppelung der Strukturfonds zu fordern. Während die Staaten der Südschiene der EG diese Aufstokkung als Minimum ansehen, gehen den meisten Staaten der Nordschiene die Kommissionsvorschläge zu weit. Das zeichnete sich bereits unmittelbar nach Veröffentlichung des Delors-Pakets ab. Ungeachtet der offenkundigen Widerstände hat die Kommission an ihrer Grundforderung festgehalten, wie die Vorlage eines Gesamtkonzepts Ende Juli 1987 zeigt. Dieser Rahmenplan konkretisiert die im Delors-Paket erstmals vorgestellten Überlegungen zugunsten eines effizienteren und konzentrierteren Einsatzes der Strukturfondsmittel. Regionen, in denen das Bruttosozialprodukt pro Kopf um mehr als 25% unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt, gelten demnach als „unterentwickelt“ und sollen mit bis zu 80% der Mittel des Regionalfonds gefördert werden. Großen Wert legt die Kommission auf Maßnahmen im Rahmen mehrjähriger Entwicklungsprogramme, wobei die Gemeinschaftsinstitutionen mit nationalen Regierungen sowie regionalen und lokalen Behörden zusammenarbeiten sollen.

Maßnahmen auf diesem Gebiet, die, wie es in der EEA heißt, der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in der Gemeinschaft dienen sollen, sind bekanntlich untrennbar mit dem Ziel der Vollendung des Binnenmarktes verbunden. Das erklärt die Bereitschaft der Bundesrepublik, den Ansatz der Kommission – wenn auch nicht in vollem Umfang und in allen Details – zu unterstützen. Dieser Zusammenhang läßt auch erwarten, daß der vehemente Widerstand Großbritanniens gegen eine rasche Ausweitung des Finanzvolumens auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden dürfte, weil London vom Binnenmarkt profitieren wird. Hier zeigt sich einmal mehr der innere Zusammenhang der verschiedenen Elemente des Reformpakets.

Vollendung des Binnenmarktes

Manche Beobachter sehen in dem Ziel, den Binnenmarkt bis 1992 zu vollenden, und dem zu diesem Zweck erleichterten, nämlich Mehrheitsentscheidungen vorsehenden Entscheidungsverfahren, das Kernstück der

¹⁵ Es gibt Mutmaßungen, die EG-Kommission hätte die Fettsteuer – wohl wissend um den Widerstand in etlichen Mitgliedstaaten – nicht zuletzt deshalb in ihr Preispaket aufgenommen, um sich dieses Element dann abhandeln zu lassen, um also andere Ziele eher durchsetzen zu können.

¹⁶ Diesen Standpunkt vertrat jüngst Siccó L. M a n s h o l t : Beschränkung der landwirtschaftlichen Produktion. Ein Problem der EG-Politik, in: Europa Archiv 15/1987, S. 429-436.

EEA. Willy de Clercq, Mitglied der EG-Kommission, stellte in einem Vortrag zur Jahresmitte 1987 fest, daß auf diesem Gebiet in relativ kurzer Zeit sehr viel erreicht worden sei, obwohl der Ministerrat erst 57 der 180 von der Kommission vorgelegten Vorschläge gebilligt habe und das gesamte Programm zur Beseitigung der Handelsschranken etwa 300 Maßnahmen umfasse¹⁷. Im Arbeitsprogramm der EG-Kommission für 1987, welches Präsident Delors am 18. 2. 1987 vor dem Europäischen Parlament öffentlich erläuterte¹⁸, sind zur Frage des Binnenmarktes eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen nach Gruppen unter folgenden Stichworten genannt: Beseitigung physischer, technischer und von Steuer-Grenzen, Maßnahmen zur Liberalisierung öffentlicher Aufträge, für die Gewährleistung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und freie Berufe, für die Schaffung eines günstigen Umfelds für die industrielle Zusammenarbeit und für freie Kapitalbewegungen und die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes¹⁹. Als besonders wichtig und zugleich schwierig gelten insbesondere die Bereiche Steuerharmonisierung und Liberalisierung öffentlicher Aufträge.

Mitte Juli 1987 hat die EG-Kommission ihre Vorschläge zur Steuerharmonisierung vorgelegt. Für die Mehrwertsteuer wird keine völlige Harmonisierung vorgeschlagen, sondern die Einführung von zwei Steuersätzen, für die jeweils Bandbreiten mit einer Marge von 5 % gelten sollen. Der Normalsatz soll demnach zwischen 14 % und 19 % liegen, der ermäßigte Satz (für Lebensmittel, Energieträger für Heizung und Beleuchtung, Personentransporte, pharmazeutische Produkte, Bücher, Zeitungen und Zeitschriften) soll 4 % bis 9 % betragen. Die Verwirklichung dieser Vorschläge wird in manchen Ländern auf Widerstände stoßen, da beispielsweise Großbritannien und Irland für einzelne Produkte des täglichen Bedarfs überhaupt keine Steuern erheben und Länder wie Dänemark und Irland ihre Normsätze (jetzt 22 % bzw. 25 %) senken müßten. Weiterhin schlägt die Kommission für die einzelnen Verbrauchssteuern die Einführung einheitlicher Werte vor, also für Spirituosen, Wein, Bier, Tabakwaren, Benzin, Diesel und Heizöl. Auch hier würde eine Realisierung der Vorschläge von Land zu Land unterschiedliche Konsequenzen haben und in einzelnen Staaten den finanziellen Spielraum der Regierungen empfindlich beeinträchtigen. Schwierigkeiten sind aber auch zu erwarten, wenn

¹⁷ Der Vortrag wurde vor der International Monetary Conference in Hamburg gehalten; vgl. den Bericht in der Neuen Zürcher Zeitung vom 23. 6. 1987.

¹⁸ Das Arbeitsprogramm ist abgedruckt in Beilage 1/87 des Bulletins der EG, S. 43 ff.

¹⁹ Ebenda, S. 54/55.

²⁰ Vgl. den Bericht in der Neuen Zürcher Zeitung vom 23. 6. 1987.

im Zuge der Harmonisierung die Anhebung von Sätzen erfolgen müßte. Wegen der weittragenden Konsequenzen diesbezüglicher Entscheidungen sieht die EEA deshalb vor, daß Entscheidungen auf diesem Gebiet einstimmig erfolgen müssen.

Es fällt auf, daß sowohl im Delors-Paket als auch im Arbeitsprogramm der EG-Kommission für 1987 keineswegs einheitlich von der „Vollendung des Binnenmarktes“ gesprochen wird. Statt dessen werden Wendungen wie „Verwirklichung eines großräumigen Marktes ohne Grenzen“ oder auch „Vollendung eines Raumes ohne Binnengrenzen“ benutzt. Und es wird festgestellt, daß „ein gemeinsamer Wirtschaftsraum“ errichtet werden müsse. Darunter werden denn auch nicht nur Maßnahmen zum Abbau von Handelsschranken subsummiert, sondern viel weitergehende Schritte. Willy de Clercq nannte in diesem Zusammenhang in seinem Vortrag ausdrücklich die Verstärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion, wofür besondere politische Entscheidungen erforderlich seien wie etwa die Erhöhung der Mittel für die Strukturfonds, die Harmonisierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken und die Stärkung und Weiterentwicklung des EWS²⁰. Es ist kaum zu erwarten, daß ein so definierter „Binnenmarkt“, oder richtiger: ein „gemeinsamer Wirtschaftsraum“, bis Ende 1992 verwirklicht werden kann.

Forschungs- und Technologiepolitik

Forschungs- und Technologiepolitik gehört seit einigen Jahren zum Tätigkeitsbereich der EG. So ist im Jahr 1983 das Rahmenprogramm für Forschung und Technologie für den Zeitraum 1985-1987 beschlossen worden, also noch bevor die EEA „Forschung und technologische Entwicklung“ förmlich zum Aufgabenbereich der Gemeinschaft erklärt hatte. Nachdem dies geschehen war, war es nur konsequent, daß die Kommission 1986 ein zweites Rahmenprogramm, diesmal für den Zeitraum 1987-1991, vorlegte. Der Vorschlag nannte ein Finanzvolumen von 10,3 Mrd. ECU. Die Bundesrepublik, aber auch Großbritannien und Frankreich, lehnten diesen Ansatz als völlig überhöht ab. Die Kommission reduzierte daher das Finanzvolumen im Sommer 1986 auf nunmehr 7,7 Mrd. ECU, aber auch dieser Betrag fand nicht die erforderliche Zustimmung. So konnte der ursprüngliche Zeitplan, über das Rahmenprogramm bis Ende 1986 zu entscheiden, nicht eingehalten werden. Die Interessenlage erwies sich als zu gegensätzlich: während kleinere Mitgliedstaaten mit einem möglichst gut ausgestatteten Rahmenprogramm einverstanden sind, weil sie sich davon Umverteilungseffekte zu ihren Gunsten versprechen, sind die leistungsfähigeren großen Mitgliedstaaten für die Durchführung anspruchsvol-

ler und teurer Programme nicht so sehr auf Gemeinschaftsmittel angewiesen. Sie setzen im übrigen für die Durchführung von Maßnahmen auf den Gebieten Forschung und Technologie keineswegs nur auf die EG als Rahmen²¹.

Die Beratungen zogen sich in das Jahr 1987 hinein. Im März hatte die belgische Präsidentschaft als Kompromißvorschlag ein Finanzvolumen von 6,8 Mrd. ECU vorgeschlagen und dafür die Zustimmung von zehn Mitgliedstaaten erhalten; Großbritannien lehnte weiterhin kategorisch ab, während die Bundesrepublik ein Einlenken in Aussicht stellte. Erst Mitte Juli 1987 wurde Einvernehmen über das neue Rahmenprogramm erzielt. Sein Umfang ist auf 5,6 Mrd. ECU festgesetzt. Großbritannien hat einem Kompromiß zugestimmt, wonach zunächst 5,2 Mrd. ECU bewilligt werden, während die restlichen 0,4 Mrd. ECU nach erfolgter Einigung über das künftige EG-Finanzsystem freigegeben werden sollen. Der ganze Vorgang ist ein Schulbeispiel für die Art und Weise, in der im Kreis der jetzt zwölf EG-Mitgliedstaaten Entscheidungen zustande kommen. Das gilt insbesondere auch für Bereiche, denen von den Mitgliedstaaten – aus durchaus unterschiedlichen Gründen – hohe Priorität zugemessen wird.

Bewertung der Ergebnisse

Vergegenwärtigt man sich den eben dargelegten Problembestand, konnte niemand erwarten, daß der Europäische Rat auf seiner Tagung Ende Juni 1987 in Brüssel abschließend über das gesamte Delors-Paket und damit über die zur erfolgreichen Umsetzung des in der EEA enthaltenen Programms nötigen Maßnahmen entscheiden würde. Vielmehr wurden die Entscheidungen auf den nächsten Gipfel, Anfang Dezember 1987 in Kopenhagen unter dänischer Präsidentschaft, vertagt. Die Bewertung der Ergebnisse von Brüssel fällt ganz unterschiedlich aus: es gibt Stimmen, die von Mißerfolg und Scheitern sprechen, denen weniger kritische Äußerungen gegenüberstehen²². Wie ist das Ergebnis zu bewerten und was bedeutet es für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft?

In den Schlußfolgerungen der belgischen Präsidentschaft werden erneut Ziele bekräftigt und dafür erforderliche Mittel und Wege genannt, wie sie auch im Delors-Paket aufgeführt sind:

Errichtung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums mit seinen verschiedenen Elementen, also binnenmarktgleiche Verhältnisse, Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik und Stärkung des EWS sowie größere wirtschaftliche und soziale Kohäsion entsprechend den Bestimmungen der EEA. Die Fachminister-

räte werden aufgefordert, von den in der EEA ermöglichten Beschlußverfahren – also Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit – Gebrauch zu machen, um der Vollenendung des Binnenmarktes näher zu kommen.

Die Dringlichkeit eines neuen Rahmenprogramms für die gemeinschaftliche Forschungs- und Technologiepolitik wird nachdrücklich unterstrichen.

Der Reform der Strukturfonds wird die zentrale Funktion bei der Erreichung größerer Kohäsion zuerkannt. Wie im Delors-Paket wird stärkere Konzentration und ein effizienterer Einsatz der Mittel – im Rahmen von Gesamtprogrammen – befürwortet. Auch die Priorität zugunsten weniger entwickelter Gebiete wird bestätigt. Während die Kommission eine Verdoppelung der Mittel gefordert hatte, heißt es in der Schlußerklärung lediglich, es müsse ein finanzielles Ziel fixiert werden.

Der Zusammenhang zwischen der Schaffung neuer Mittel und der Einhaltung strikter Haushaltsdisziplin wird bekräftigt. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich gesagt, daß der Zuwachs der Agrarausgaben den Zuwachs der Eigenmittel in keinem Fall übersteigen dürfe.

Was neue Eigenmittel der Gemeinschaft betrifft, so wird der Rat aufgefordert, eine neue Obergrenze auf der Basis des Bruttosozialprodukts innerhalb der EG festzusetzen. Die Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten wird als Kriterium ausdrücklich anerkannt.

Auf dem Gebiet der Agrarpolitik wird ein Marktgleichgewicht angemahnt, als ergänzende Maßnahmen werden aber direkte Einkommensbeihilfen – innerhalb eines gemeinschaftseinheitlichen Rahmens – genannt.

Kommissionspräsident Delors hatte insofern sicherlich recht, als er im Europäischen Parlament feststellte, daß die Kommissionsvorschläge auf dem Gipfel in ihrer Globalität gewahrt worden seien. Von einem Scheitern des Gipfels wird man daher gewiß nicht sprechen können. Die Frage ist nur, ob realistischerweise endgültige Entscheidungen vom Gipfel in Kopenhagen erwartet werden können.

Schwierige Entscheidungsfindung

Der Umstand, daß im ersten Halbjahr 1987 viele der zentralen Probleme der Gemeinschaft nur dilatorisch

²¹ Vgl. zu diesem ganzen Komplex als zusammenfassenden Überblick Rudolf H r b e k, Vera E r d m a n n: Integrationsschub durch Technologiepolitik? Zur Reichweite neuer Aktivitäten in der EG, in: ORDO-Jahrbuch 1987.

²² In der Beratung des Europäischen Parlaments vom 7. 7. 1987 über die Ergebnisse des Gipfels, an denen auch der belgische Ministerpräsident Martens als Ratspräsident des 1. Halbjahres 1987 und Kommissionspräsident Delors teilnahmen, wurde diese Bandbreite deutlich. Vgl. dazu den zusammenfassenden Bericht in Das Parlament Nr. 30-31 vom 25. 7./1. 8. 1987, S. 13/14.

behandelt wurden und bis Ende Juli 1987 nur einige drängende aktuelle Probleme einer Lösung nähergebracht werden konnten (Nachtragshaushalt 1987, Agrarpreise für das Wirtschaftsjahr 1987/88, Rahmenprogramm für Forschung und Technologie), lag sicher auch an dem Umstand, daß in einer Reihe von Mitgliedstaaten nationale Wahlen abgehalten wurden. In solchen Phasen sind die betreffenden Regierungen so stark von innenpolitischen Fragen absorbiert, daß die Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen, konkret: des Rates, notwendig leidet. Hier liegt ein generelles Problem vor, mit dem die Gemeinschaft bei insgesamt zwölf Mitgliedstaaten, also relativ regelmäßig und häufig stattfindenden nationalen Wahlen, auch künftig zu rechnen hat. Da wichtige Entscheidungen Einvernehmen voraussetzen, ist mit einer Beschleunigung des Rhythmus der Entscheidungsfindung in der Gemeinschaft wohl nicht zu rechnen.

Was das konkret bedeutet, zeigte der Gipfel von Brüssel. Die Schlußerklärung wurde nur von elf Delegationen gebilligt, während Frau Thatcher die Unterschrift mit der Begründung verweigerte, die Ausführungen seien zu unbestimmt und würden im übrigen keine Einsparungen auf dem Gebiet der Agrarausgaben garantieren. Mit dieser Haltung hat sich die britische Regierung auf dem Gipfel in Brüssel isoliert. Sie scheint ihr Veto gegen das Delors-Paket als ein Faustpfand zur Erzwingung einer durchgreifenden Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik aufzufassen. Es ist offen, wie hart London seinen Standpunkt in den weiteren Beratungen vertreten wird. Mit einem Einlenken der Briten kann deshalb gerechnet werden, weil London an einzelnen Teilen des Reformpakets selbst starkes Interesse hat.

So wird man den Brüsseler Gipfel als Einstieg in die Verwirklichung des Delors-Pakets bezeichnen können. Vergegenwärtigt man sich die überaus lange Dauer der Diskussion, die bis zur Beschlußfassung über die EEA erforderlich war, dann fällt die Behandlung des Delors-Pakets in keiner Weise aus dem in der EG üblichen Rah-

men. Da es um Umverteilung geht, ist das Schnüren von Paketen – und nur so sind Entscheidungen überhaupt möglich – entsprechend schwierig. Eine ganz andere Frage ist, ob die politische Öffentlichkeit, die in knapp zwei Jahren – im Frühjahr 1989 nämlich – zu den dritten Direktwahlen zum Europäischen Parlament aufgerufen wird, diese Modalitäten der Entscheidungsfindung versteht und akzeptiert und damit auch den mehr als langsamen Rhythmus der Entscheidungsfindung in der EG.

Hohes Maß an Verflechtung

Trotz aller Schwierigkeiten bei der Bewältigung aktueller Probleme sowie der Beschlußfassung über die mittelfristigen Perspektiven der Gemeinschaftsentwicklung präsentiert sich die EG international als eine Realität, mit der andere Akteure wie selbstverständlich rechnen. Das muß bei der Beschreibung der gegenwärtigen Verfassung der Gemeinschaft beachtet werden. Dazu gehört beispielsweise die Diskussion in Österreich, aber auch in anderen Rest-EFTA-Staaten, „über eine weitere Verdichtung des Verhältnisses zu den Europäischen Gemeinschaften“²³. In diesem Zusammenhang wird neben der Ausweitung der Freihandelsabkommen auch über Assoziierung oder gar Beitritt – im Fall Österreichs oder anderer neutraler Staaten unter besonderen Kautelen – nachgedacht. Hinzu kommt ein weiteres Indiz: Der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) zeigt jüngst wieder erkennbares verstärktes Interesse an einer Intensivierung und auch Formalisierung der Beziehungen zur EG²⁴. Und schließlich wird der EG (mit der EPZ, die in der EEA auf eine feste vertragliche Grundlage gestellt wurde) in den aktuellen Überlegungen, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Westeuropa enger zu gestalten und neu zu organisieren, eine zentrale Rolle zugeschrieben.²⁵

Es gibt also keine Veranlassung, von einer tiefgreifenden Krise der EG zu sprechen. Was vielmehr not tut ist, sich klar zu machen, wie schwierig vorwärtsweisende Entscheidungen in einer Gemeinschaft von Staaten zu erzielen sind, die unterschiedliche Strukturen und Interessen aufweisen und doch auf eine im internationalen Rahmen bislang noch nicht dagewesene Weise miteinander verklammert und aufeinander ausgerichtet sind. Das hohe Maß an Verflechtung und die Notwendigkeit des Einvernehmens werden auch die künftige Gemeinschaftsentwicklung prägen²⁶. Spektakuläre große Sprünge sind daher nicht zu erwarten, wohl aber eine weitere Verdichtung der Beziehungen in kleinsten Schritten und Portionen. Vor zu großem Optimismus oder besser: zu hohen Erwartungen hinsichtlich des nächsten Gipfels in Kopenhagen sei daher nachdrücklich gewarnt.

²³ Waldemar Hummer, Michael Schweitzer: Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, in: Europa Archiv 12/1987, S. 343-350, hier S. 343. Zu diesem Komplex vgl. auch Andreas Khol: Österreich und die Europäische Gemeinschaft, in: Europa Archiv 24/1986, S. 699-708.

²⁴ Vgl. dazu den Überblick von Hans-Joachim Seeler: Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, in: Europa Archiv 7/1987, S. 189-198.

²⁵ Vgl. dazu die Ausführungen von Werner Weidenfeld: Neuorganisation der Sicherheit Westeuropa. Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion, in: Europa Archiv 9/1987, S. 259-268.

²⁶ Diese Betrachtungsweise und Interpretation wird ausführlicher erläutert in Rudolf Hrbek: 30 Jahre Römische Verträge. Eine Bilanz der EG-Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/87, S. 18-33, insbes. S. 32/33, sowie im Beitrag des Verfassers, zitiert in Anm. 2.