16. Jg./April '93 INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK Z 7626 F

integration 2/93

Florian Gerster

Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder: Aufgaben – Themen – Selbstverständnis

Horst G. Krenzler

Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft beim Weltwirtschaftsgipfel

Winfried von Urff

Der Agrarhandel in der Uruguay-Runde des GATT – Irritationen zwischen der EG und den USA

Fritz Franzmeyer

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik

Arbeitskreis Europäische Integration

Osteuropa und die EG: Die Anpassung des Rechts an die Marktwirtschaft der Europäischen Gemeinschaften

Reform der EG-Agrarpolitik – Ein Schritt in die richtige Richtung?

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT
DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT
DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

INHALT

Florian Gerster Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder: Aufgaben – Themen – Selbstverständnis	61
Horst G. Krenzler Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft beim Weltwirtschaftsgipfel	68
Winfried von Urff Der Agrarhandel in der Uruguay-Runde des GATT – Irritationen zwischen der EG und den USA	80
Fritz Franzmeyer Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik	95
Literatur Jörg Monar Von der Gemeinschaft zum Staat - Meinungen, Urteile, Kontroversen	103
Tagung Wolfram Kaiser Europäische Integration: Politik und Forschung in der Krise?	109
Arbeitskreis Europäische Integration Peter-Christian Müller-Graff Osteuropa und die EG: Die Anpassung des Rechts an die Marktwirtschaft der Europäischen Gemeinschaften	113
Michael Rawert/Kosima Schay Reform der EG-Agrarpolitik – Ein Schritt in die richtige Richtung?	119

AUTORINNEN UND AUTOREN

Dr. Fritz Franzmeyer

Leiter der Abteilung Weltwirtschaftliche Strukturen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Florian Gerster

Minister für Bundesangelegenheiten und Europa des Landes Rheinland-Pfalz; amtierender Vorsitzender der Europaministerkonferenz der deutschen Länder

Wolfram Kaiser, M. A.

Doktorand am Europa Institute, University of Edinburgh

Dr. Horst Günter Krenzler

Generaldirektor der Generaldirektion I (Auswärtige Beziehungen) der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Dr. Jörg Monar

Assistant Professor, Europa-Kolleg, Brügge

Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff

Universität Trier, Fachbereich Rechtswissenschaften; stellvertretender Vorsitzender des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn

Michael Rawert, Dipl. Ing. agr. Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Technische Universität München, Weihenstephan, Lehrstuhl für Agrarpolitik

Kosima Schay, stud. agr.

Technische Universität München, Weihenstephan, Lehrstuhl für Agrarpolitik

Prof. Dr. Winfried von Urff

Technische Universität München, Weihenstephan, Lehrstuhl für Agrarpolitik; stellvertretender Vorsitzender des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn

Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder: Aufgaben - Themen - Selbstverständnis

Florian Gerster

Der Maastrichter Vertrag – neue europapolitische Herausforderung für die Länder

Die Europaminister der 16 deutschen Länder haben sich am 1. und 2. Oktober 1992 im bayerischen Wildbad Kreuth als Ständige Konferenz der Europaminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland konstituiert. Rheinland-Pfalz wurde zum ersten Vorsitzland bestimmt. Mit diesem Beschluß haben die in den Ländern für Europafragen zuständigen Minister der wachsenden Bedeutung der EG auf dem Weg zur Europäischen Union Rechnung getragen. Kultur- und Bildungsfragen werden heute ebenso in die Entscheidungsfindung der Europäischen Gemeinschaft (EG) einbezogen wie Fragen der regionalen Strukturförderung und der inneren Sicherheit. Die heftigen Auseinandersetzungen um die Rundfunkrichtlinie der EG und auch die aktuelle Debatte um die künftige Ausrichtung der EG-Strukturfonds im Rahmen des Delors-II-Pakets zeigen die direkte Betroffenheit der Länder von Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft.

Die deutschen Länder haben bereits sehr frühzeitig erkannt, welche Bedeutung die europäische Entscheidungsebene für die nationale und auch für die regionale Politik bekommen würde. Der Bundesrat hat als erstes Parlament der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bereits 1957 einen auf EG-Fragen spezialisierten Ausschuß eingerichtet. Im Zusammenhang mit der Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte war in der Bund-Länder-Vereinbarung von 1987 ein aufwendiges, aber auch effizientes Bundesratsverfahren vereinbart worden², das den Ländern einen hohen Informationsstand bescherte und zu EG-weit beachteten Stellungnahmen geführt hat.

Mit dem Vertrag über die Europäische Union erreicht die europäische Integration eine neue wesentliche Stufe, die gerade in bezug auf die Länderkompetenzen weit über den bisher erreichten Einigungsstand hinausgeht. Denn viele der früher in einem Graubereich europäisch koordinierten Materien werden jetzt erstmals offiziell der EG auch rechtlich zugeordnet. So werden u. a. die allgemeine Bildungs- und die Kulturpolitik, der Verbraucher- und Gesundheitsschutz sowie die transeuropäischen Netze offiziell in die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft eingeführt.

Doch fallen diese Bereiche nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft. Vielmehr soll die jeweils zweckmäßige Ebene die Entscheidungen treffen, also auf regionaler, nationaler oder auf Gemeinschaftsebene. Nach den Aussagen von Artikel 3b des EG-Vertrages wird die EG hier gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfanges oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

Die deutschen Länder werden zusammen mit den anderen Regionen in der künftigen Europäischen Union über die Einhaltung dieser Bestimmung im Interesse der Bürger wachen. Sie haben sich nicht gegen die neuen Kompetenzzuweisungen an die künftige Europäische Union gewandt. Ihnen erscheint es in vielerlei Hinsicht als zweckmäßig, die bereits seit langem geübte Praxis der gemeinsamen Wahrnehmung nationaler Kompetenzen bzw. die Bündelung von nationalen mit EG-Zuständigkeiten mit dem neuen Unions-Vertrag auf eine gefestigte gemeinschaftliche Rechtsgrundlage zu stellen.

Doch legen die Länder großen Wert darauf, in denjenigen Bereichen, die in ihre originäre Zuständigkeit fallen, auf die Entscheidungsfindung der EG mehr noch als bisher Einfluß nehmen zu können. Dies betrifft zum einen die direkte Mitwirkung auf EG-Ebene; angesprochen ist zum anderen aber auch die Beteiligung an der innerstaatlichen Vorbereitung von EG-Entscheidungen und an der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition in Brüssel. Diesem Länderanliegen wurde im Maastrichter Vertrag, im neuen Artikel 23 des Grundgesetzes sowie in den dazugehörigen Begleitgesetzen weitgehend Rechnung getragen.

Die vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat beschlossene Änderung des Grundgesetzes festigt die Stellung der Länder und gibt ihnen die Möglichkeit, über den Bundesrat verstärkt Einfluß auf die innerstaatliche Willensbildung in Europafragen zu nehmen. Vor allem werden die Länder in Zukunft auch dafür Sorge tragen, daß die Anwendung der Kompetenz-Kompetenz des Rates, der Generalermächtigung für das Tätigwerden der Gemeinschaft nach Artikel 235 des neugefaßten EG-Vertrages, strikt gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erfolgt. Hier ist die Bundesregierung an die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat gebunden.

Der Vertrag über die Europäische Union eröffnet den Ländern zudem durch die geänderten Bestimmungen zur Zusammensetzung des Rates und durch den neu eingesetzten Ausschuß der Regionen weitere Handlungsmöglichkeiten auch auf der Gemeinschaftsebene: Der Rat besteht künftig aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln. Dies können im Falle der Bundesrepublik Deutschland, wenn überwiegend Länderkompetenzen betroffen sind, auch Länderminister sein. Mit dem neuen Artikel 198a wird zudem ein beratender Ausschuß der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eingerichtet, in dem die Vertreter der Länder künftig direkt an der EG-Entscheidungsfindung beratend mitwirken. Dieses Gremium hat auch ein Selbstbefassungsrecht, so daß es an den Regionen selbst liegt, wie sie ihre neuen Chancen nutzen.

Diese neuen Handlungsmöglichkeiten in Europafragen stellen für die deutschen Länder eine erhebliche Herausforderung dar, der sie in ihrer inneren Organisation wie in ihrer bundes- und EG-weiten Koordinierung Rechnung tragen müssen. Ein wesentliches Element ist dabei die Europaministerkonferenz.

Die Europaministerkonferenz als neues Koordinierungsgremium

Als Aufgaben der Europaministerkonferenz (EMK) wurde im Einsetzungsbeschluß vom 1./2. Oktober 1992 die Koordinierung der Zusammenarbeit in drei Feldern festgelegt:

- bei der Interessenvertretung der Länder in Europaangelegenheiten gegenüber den Organen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaften, – bei den europapolitischen Aktivitäten der Länder,
- in der Informationspolitik der Länder zur Förderung des europäischen Gedankens.

Der Vorsitz wechselt künftig jährlich in alphabetischer Reihenfolge, wobei der Stichtag jeweils der 1. Juli ist. Stellvertreter des Vorsitzes ist das Land, das jeweils im Folgejahr den Vorsitz über-

nehmen wird. Der Vorsitz von Rheinland-Pfalz wurde unabhängig von dieser Regel beschlossen. Konkret heißt dies, daß Rheinland-Pfalz bis Ende Juni 1993 der EMK vorsteht und Baden-Württemberg stellvertretendes Vorsitzland ist. Am 1. Juli 1993 wird Baden-Württemberg den Vorsitz und Bayern die Stellvertreterrolle übernehmen.

Die Ministerpräsidenten haben die Europaministerkonferenz in den Kreis der Fachministerkonferenzen aufgenommen. Neben der EMK gibt es noch weitere 13 Fachministerkonferenzen, von denen die Kultusministerkonferenz, die Finanzministerkonferenz, die Innenministerkonferenz und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz vielleicht die bekanntesten sind. Zudem kommt der Ministerpräsidentenkonferenz eine herausgehobene Rolle im engen Beziehungsgeflecht der Länder zu.

Neben dem Chef des Bundeskanzleramtes sind das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium die Ansprechpartner der EMK innerhalb der Bundesregierung. Wegen der Bandbreite der europäischen Integration können weitere Bundesministerien je nach Themengebiet zuständig sein. Rheinland-Pfalz hat entsprechend seiner Vorsitzfunktion die ersten Sitzungen der EMK vorbereitet. Die erste reguläre Vollversammlung fand am 25. Februar 1993 im Ministerium für Bundesangelegenheiten und Europa des Landes Rheinland-Pfalz in Bonn statt. Für die zweite Zusammenkunft am 8./9. Juni dieses Jahres wurde ein Tagungsort in der Nähe von Mainz festgelegt. Baden-Württemberg hat bereits den 16./17. September 1993 als Termin für das dritte Treffen der Europaministerkonferenz bekanntgegeben.

Die Arbeit der Europaministerkonferenz wird administrativ vom federführenden Land mit dessen vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen gestaltet. Mit dem Apparat der Kultusministerkonferenz (KMK), die über einen Mitarbeiterstab von rund 200 Personen verfügt, kann sich die EMK deshalb nicht messen. Doch ist die KMK hier eher die Ausnahme. Bei der organisatorischen Gestaltung der Arbeit und in der Geschäftsordnung orientiert sich die EMK an den Gepflogenheiten anderer Fachministerkonferenzen, die in der überwiegenden Zahl der Fälle ebenfalls mit "Bordmitteln" die Geschäftsführung wahrnehmen.

Die Arbeit der Europaministerkonferenz ist so organisiert, daß die Vollversammlung regelmäßig mindestens zweimal pro Jahr und bei Bedarf auch häufiger auf Einladung des Vorsitzes zusammentritt. Sachentscheidungen werden einstimmig getroffen, während bei Verfahrensentscheidungen, z. B. Verweisungen an andere Fachministerkonferenzen oder Vertagungen, die Mehrheitsregel gilt. Jedem Land kommt dabei eine Stimme zu. In Eilfällen können Beschlüsse auch im schriftlichen Verfahren gefaßt werden. Eine Ständige Arbeitsgruppe bereitet die Arbeiten vor und wirkt an der Umsetzung der gefaßten Beschlüsse mit. Die Geschäftsführung liegt beim Vorsitzland. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die EMK Ausschüsse und Arbeitsgruppen einsetzen.

Zur inhaltlichen Vorbereitung der jeweils zu behandelnden Themen werden aus dem Kreis der Länder Berichterstatter ernannt, die einen Sachbericht mit Beschlußvorschlag erarbeiten und – falls dies als notwendig erachtet wird – in der Konferenz selbst mündlich in das Thema einführen. Häufig wird diese Aufgabe von denjenigen Ländern übernommen, die sich auch in der Vergangenheit bereits intensiv mit den entsprechenden Fragen auseinandergesetzt haben.

Als Problem bei der künftigen Arbeit könnte sich der vorhandene Zwang zur Einstimmigkeit in der Entscheidungsfindung über Sachfragen darstellen. Doch verleiht gerade das Einstimmigkeitsprinzip den gefaßten Beschlüssen ein besonderes Gewicht: Die Aussagen der EMK werden von allen 16 deutschen Ländern mitgetragen. Allerdings besteht durch die Konsensregel die Gefahr, daß sich die EMK zu wichtigen Fragen nicht äußern kann. Bei der ersten Sitzung deutete es sich als ein möglicher gangbarer Weg zur Verhinderung von Entscheidungsblockaden an, daß sich einzelne widerstrebende Länder der Stimme enthalten, ihre abweichende Position aber zu Protokoll geben.

Die Europaministerkonferenz verfügt über eine Querschnittszuständigkeit, und daher kommt es geradezu zwangsläufig zu Abstimmungsproblemen. In einigen Bereichen ihrer Arbeit betreten die Europaminister der Länder Neuland und müssen sich auf ihr Fingerspitzengefühl und diplomatisches Geschick verlassen. Dies gilt vor allem für die Zusammenarbeit und die Abgrenzung der Aufgabenzuständigkeit zu anderen Fachministerkonferenzen der Länder. Diese bestehen zum Teil bereits sehr lange und achten gerade in der Anlaufphase sehr sorgfältig darauf, daß die EMK nicht auf Gebieten aktiv wird, die sie schon intensiv bearbeiten. Konflikte scheinen daher vorgezeichnet. So wurde in einem ersten Kontakt zwischen der EMK und der KMK eine Abklärung der Zuständigkeiten bei der Behandlung von Kultur- und Bildungsfragen im europäischen Kontext angestrebt. Es ist für die Kultusministerkonferenz eine neue Erfahrung, daß etwa im Hinblick auf die Verstärkung der europäischen Dimension im Unterricht künftig ein Koordinierungsbedarf mit den Europaministern besteht. Ähnliches wird sich im Verhältnis zu der Rundfunkkommission der Länder ergeben.

Einige Aufgaben anderer Gremien wird die EMK künftig ausfüllen: Beispielsweise hatte die von der Ministerpräsidentenkonferenz eingesetzte Europakommission für die Begleitung der den Maastrichter Beschlüssen vorausgegangenen Regierungskonferenzen wesentliche Koordinierungsaufgaben wahrgenommen. Diese Europakommission wird mit der Einsetzung des Regionalausschusses ihre Arbeit einstellen. Die Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz wird somit Aufgabe der EMK sein.

Die Einflußmöglichkeiten des Vorsitzes in der Europaministerkonferenz sind begrenzt. Seine Funktion kann nur die eines "primus inter pares" sein. Entsprechend versteht Rheinland-Pfalz seine gegenwärtige Rolle als diejenige eines Koordinators und Kommunikators sowie eines Initiators.

Die zuletzt genannte Rolle eines Ideengebers ist von besonderer Bedeutung, denn die EG befindet sich gegenwärtig in einer Phase des Umbruchs und zugleich in einer weitreichenden Akzeptanz- und Identitätskrise. Die Europaminister der Länder können wichtige Anstöße für Fortschritte in Richtung auf ein bürgernahes "Europa der Regionen" geben, weil sie mit ihrer Politik näher am Bürger sind als viele andere mit Europafragen befaßte Politiker.

Rheinland-Pfalz widmet in dem Zeitraum, in dem es den Vorsitz innehat, der Verbreitung des Europagedankens und der Vorbereitung der Europawahl 1994 besondere Aufmerksamkeit. Ein weiteres Ziel ist die möglichst frühzeitige Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz, die im Maastrichter Vertrag für 1996 vorgesehen ist. Dabei steht die Frage nach den gestärkten Handlungsmöglichkeiten von Ländern und Regionen verständlicherweise im Vordergrund.

Themen und Ergebnisse der ersten Sitzung der Europaministerkonferenz

Die Tagesordnung der ersten Sitzung der EMK nach der Konstituierung war mit 13 Tagesordnungspunkten bereits sehr umfangreich. Die behandelten Themen und die Beschlußvorlagen

waren zuvor auf der Arbeitsebene von der Ständigen Arbeitsgruppe intensiv diskutiert worden.

Im Verlauf der Sitzung der EMK wurden durchaus unterschiedliche Standpunkte bei den Anwesenden erkennbar. Doch besteht in den wesentlichen Fragen bei den Ländern ein überaus breiter Grundkonsens. Die beratenen Materien können zwei großen Bereichen zugerechnet werden: Zum einen waren formale und administrative Fragen zu entscheiden. Größere Bedeutung kam jedoch den Tagesordnungspunkten zu, in denen sich die politischen Ziele und das Selbstverständnis der Europaminister stärker widerspiegeln.

Erhebliche Aufmerksamkeit widmete die Konferenz dem Thema "Verfahren der innerstaatlichen Beteiligung nach Maastricht". Auf der Grundlage eines von Baden-Württemberg vorgelegten ausführlichen Berichtes wurden die Grundzüge der künftigen Länderbeteiligung an EG-Entscheidungen festgelegt. Wie der gefaßte Beschluß dokumentiert, treten die Europaminister dafür ein, daß die aufgrund der Begleitgesetze zum Maastrichter Vertrag veränderten Mitwirkungsrechte der Länder vorrangig durch die neue Europakammer des Bundesrates wahrgenommen werden. Der Bundesrat gibt in der Regel lediglich die grobe Richtung der angestrebten Lösung an, während die "Feinsteuerung" durch das flexiblere Instrument der Europakammer erfolgt. Dort sind in der Regel die Europaminister vertreten, die kurzfristig zusammentreten können. Im Gegensatz zum Bundesrat kann die Europakammer zur Festlegung von Verhandlungsmandaten auch ohne Öffentlichkeit tagen. Noch zu entscheiden ist die Frage, wie weit oder eng der Handlungsspielraum der Ländervertreter, die als Beauftragte des Bundesrates in Brüssel agieren, künftig definiert wird.

Ausführlich beraten wurde von der EMK auch das Thema "Subsidiarität". Im Interesse der Schaffung einer bürgernahen und zugleich effizienten Europäischen Union begrüßten die Europaminister der Länder das Bekenntnis der EG-Staats- und Regierungschefs zum Subsidiaritätsprinzip. Nach ihrer Auffassung müssen die Leitlinien des Gesamtkonzepts des Europäischen Rats jedoch durch ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Prüfraster ergänzt werden. Die angekündigte interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission muß nach Auffassung der Länder bei der Anwendung dieses Prinzips den Handlungsvorrang der Mitgliedstaaten sicherstellen und auch beim Vollzug und der Durchführungskontrolle von EG-Rechtsakten gelten. Bei der Überprüfung der Anwendung kommt dem Regionalausschuß nach Auffassung der Europaminister eine wichtige Rolle zu.

Gegenwärtig findet durch die Länder eine Überprüfung des sekundären Gemeinschaftsrechts statt. Der Bundesrat wird hierzu in Kürze entsprechende Ergebnisse vorlegen. Bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips kommt es auch darauf an, daß die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft und der erreichte gemeinsame Besitzstand, etwa in der Sozial- oder Umweltpolitik, nicht gefährdet wird.

Eine intensive politische Debatte entzündete sich bei der Behandlung des Themas "EG-Erweiterung". Hier forderten die Länder von der Bundesregierung einhellig eine Mitwirkung an den Beitrittsverhandlungen mit den EFTA-Staaten. Unterschiedliche Positionen wurden im Hinblick auf den darüber hinausgehenden Erweiterungsfahrplan deutlich. Einige der Länder haben bereits seit langem enge Kontakte zu Regionen in benachbarten potentiellen Beitrittsländern. Dadurch sind auf Seiten der Partner erhebliche Erwartungen hinsichtlich der Unterstützung einer möglichst raschen EG-Mitgliedschaft entstanden. Doch darf eine solche Situation nicht zu unrealistischen Aussagen bezüglich des Zeithorizontes und der Bedingungen eines Beitritts führen. Betroffen von dieser Aussage sind vor allem verschiedene mittel- und osteuro-

päische Reformstaaten, deren Angliederung an die EG durchaus unterschiedlich eingeschätzt wurde. Der schließlich gefaßte Beschluß hierzu lautet: "Der Beitritt mittel- und osteuropäischer Reformstaaten – zunächst Polens, Ungarns, der Tschechischen und der Slowakischen Republik – muß das erklärte Ziel der Gemeinschaft und die Voraussetzung für ein vereintes Europa bleiben, wobei die Zusammenarbeit im Rahmen von Assoziierungsabkommen der richtige Weg ist, um diese Staaten an das politische und wirtschaftliche Gefüge der Gemeinschaft heranzuführen:" Protokollnotizen von Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen verdeutlichen das besondere Engagement dieser Länder in Bulgarien und Rumänien sowie in den baltischen Staaten.³

Die Vorbereitung der Arbeiten des mit dem Maastrichter Unionsvertrag eingerichteten Ausschusses der Regionen war ein weiteres wichtiges Thema der EMK. Die Europaminister haben ihre Auffassung bekräftigt, daß die Ausstattung mit einem eigenen Generalsekretär und eigenen operativen Verwaltungsbereichen unentbehrlich ist. Die Auswahl der Mitglieder des Regionalausschusses und die Bestimmung ihrer Qualifikationen richtet sich nach dem Vertrag von Maastricht und nach dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten. Nach dem von Bundestag und Bundesrat im Februar 1993 bestätigten Ergebnis des Vermittlungsausschusses zu dieser Frage werden von den 24 deutschen Sitzen in diesem Gremium drei von gewählten Vertretern der Kommunen eingenommen. Über die Verteilung der 21 verbleibenden Sitze unter den 16 deutschen Ländern gibt es zwar mehrere Denkmodelle, aber noch keine endgültige Festlegung.

Ein weiterer Tagesordnungspunkt der EMK befaßte sich mit der Verbreitung des Europagedankens und der Vorbereitung der nächsten Europawahl 1994. Hier hatte Rheinland-Pfalz einen Bericht vorgelegt, der eine Reihe von konkreten Vorschlägen enthält: Diese reichen von der Verabschiedung eines gemeinsamen Aufrufes der Europaminister zur Teilnahme an den Europawahlen über die deutlichere Herausstellung von entsprechenden Hinweisen auf EGgeförderte Maßnahmen bis hin zur Unterstützung der Durchführung des europäischen Schulwettbewerbs und der Verabschiedung eines Appells an die Kultusministerkonferenz zur stärkeren Verankerung des Europathemas in Schulen und Hochschulen.

Weitere Beratungsthemen der EMK waren die Versammlung der Regionen Europas, die Vertretung von Ländern und Regionen beim Europarat und bei der KSZE sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im deutsch-französischen Grenzbereich.

Einen kurzen Meinungsaustausch gab es auch – obwohl dieses Thema offiziell nicht auf der Tagesordnung stand – über das Delors-II-Paket und die künftige Ausstattung der Strukturfonds. Hier bestehen in den Ländern durchaus unterschiedliche Positionen: Die neuen deutschen Länder fordern eine weitgehende Konzentration der Regionalfondsmittel zur Überwindung ihres Entwicklungsrückstandes. Die von der aktuellen Stahlkrise betroffenen Regionen in Westdeutschland erwarten tatkräftige Unterstützung auch aus dem Brüsseler Regionalfonds, und die vom Abzug militärischer Streitkräfte und dem Rückgang des Bedarfs militärischer Güter betroffenen Regionen setzen sich für EG-Hilfen bei der Standort- und Rüstungskonversion ein. So ist es u. a. auch auf das Drängen einiger deutscher Länder zurückzuführen, daß für 1993 erstmals 130 Millionen ECU für Rüstungs- und Standortkonversion im Rahmen des KONVER-Programms in den EG-Haushalt eingesetzt wurden. Wegen der Bedeutung der Fragestellung werden sich die Europaminister bei ihrer nächsten Sitzung in Mainz mit der Frage der künftigen Finanzierung der Gemeinschaft und der Reform der Strukturfonds ausführlich befassen.

Zielperspektive: Bürgernahes und demokratisches Europa

Die Europaministerkonferenz ist noch ein sehr junges Gremium. Ihre Existenz ist zu sehen in einem Kontext, der umschrieben werden kann mit der Formel des "bürgernahen und demokratischen Europa". Die EG stößt derzeit nicht überall in der Gemeinschaft auf uneingeschränkte Zustimmung. Dies hat sich nicht zuletzt in der Diskussion um den Maastrichter Vertrag gezeigt.

Die Bürger werden den Weg zum vereinten Europa nur dann weiterhin mitgehen, wenn sie erkennen, daß ihre Interessen im EG-Entscheidungssystem wirksam zum Ausdruck gebracht werden. Hierzu gehört zum einen, daß das Europäische Parlament – vor allem im Bereich der Gesetzgebung – gestärkt werden muß. Doch müssen zum anderen daneben weitere vermittelnde Instanzen geschaffen werden, die sich intensiv mit europäischen Fragen auseinandersetzen und die Interessen der Bürger öffentlichkeitswirksam zum Ausdruck bringen. Eine möglichst breite Information und ein weitreichender Meinungsaustausch über Europafragen sind die Voraussetzung für die Akzeptanz von Entscheidungen der künftigen Europäischen Union.

Die Europaministerkonferenz versteht ihren Auftrag in diesem Sinne und hat es sich zur Aufgabe gemacht, eine Klammer zwischen Bürgern und der EG zu sein. Darüber hinaus will sie auch die Länderinteressen in Europafragen koordinieren und Entscheidungen anderer Gremien vorbereiten. Diese Aufgaben können nur wahrgenommen werden, wenn die Zusammenarbeit mit den anderen Organen und Gremien auf nationaler wie auf der EG-Ebene reibungslos funktioniert.

Meinungsumfragen im Auftrag der Kommission haben ergeben, daß die EG-Bürger bei der Frage nach der politischen Ebene, mit der sie sich am ehesten identifizieren, die Region wesentlich häufiger als die EG nennen⁴. Diese enge Anbindung der Bürger an ihre Region muß auch beim weiteren Ausbau Europas bedacht und konstruktiv genutzt werden. Zwischen der Heimat als einer zentralen Bezugsebene im Gefühlsleben der Bürger und der Europäischen Union darf es in einem "Europa der Regionen" keinen Widerspruch geben.

Anmerkungen

- 1. Vgl. Klaus Pöhle, Parlamente in der EG Formen praktischer Beteiligung, in: integration, 2 (1992), S. 72–82, hier S. 73.
- Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der europäischen Gemeinschaften, abgedruckt in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 434ff.
- 3. Hinsichtlich der Perspektiven einer EG-Erweiterung gab Sachsen-Anhalt die folgende Erklärung zu Protokoll: "Der Beitritt auch der Reformländer
- Bulgarien und Rumänien sollte das erklärte Ziel der Gemeinschaft und die Voraussetzung für ein vereintes Europa bleiben." Nordrhein-Westfalen erklärte: "Die politische und wirtschaftliche Anbindung Bulgariens, Rumäniens und der baltischen Staaten an die Europäische Gemeinschaft mit der Option eines späteren Beitritts, sollte aktiv vorangetrieben werden."
- 4. Nach den Ergebnissen des Eurobarometers vom Oktober/November 1991 fühlen sich 87% der EG-Bürger mit ihrer Region verbunden, mit der EG lediglich 48%; vgl. Kommission der EG, Generaldirektion XVI (Hrsg.), Info-Background, Kein Europa ohne Regionen, Brüssel 1992.

Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft beim Weltwirtschaftsgipfel

Horst G. Krenzler*

Seit dem dritten Weltwirtschaftsgipfel 1977 in London (7.–8. Mai 1977) nimmt die Europäische Gemeinschaft regelmäßig am jährlichen Treffen der Staats- und Regierungschefs der sieben mächtigsten Industrienationen teil. Ihre Präsenz war zunächst umstritten, ihre Rolle anfangs auf die Diskussionsteilnahme bei einigen der behandelten Gipfelthemen beschränkt. Erst allmählich hat die Gemeinschaft ihre Position auf dem Gipfeltreffen festigen und ihre Rolle ausweiten können. Dieser Vorgang verlief parallel zu der inneren Festigung und Stärkung der Gemeinschaft durch neue, ihr von den Mitgliedstaaten übertragene Aufgaben. Der Prozeß erreichte einen gewissen Höhepunkt beim Weltwirtschaftsgipfel 1989 in Paris (14.-16. Juli 1989), dem sogenannten Arche-Gipfel, bei dem der Kommission der Gemeinschaft in Reaktion auf den revolutionären Umbruch in Mittel- und Osteuropa die Koordinierung der Wirtschaftshilfe der westlichen Industriestaaten (später G-24) für die marktwirtschaftliche Umgestaltung der Wirtschaft zunächst in Polen und Ungarn übertragen wurde. Heute ist die Gemeinschaft voller und gleichberechtigter Partner sowohl bei der Vorbereitung wie bei der Abhaltung der jährlichen Weltwirtschaftstreffen sowie in den von den Gipfeln eingesetzten Gremien; allerdings gibt es eine wichtige, noch zu besprechende Ausnahme, nämlich das Treffen der G-7 Finanzminister.

Die wachsende Bedeutung der Gipfeldiplomatie

Die Einrichtung der jährlichen Weltwirtschaftsgipfel seit 1975 folgt der gleichen Logik, die auch zu den regelmäßigen Gipfeltreffen der Europäischen Gemeinschaft geführt hat. Nicht zufällig wurden die gelegentlichen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft ungefähr in der gleichen Zeitperiode, nämlich ab 1974, im Europäischen Rat institutionalisiert (erster Europäischer Rat Dezember 1974 in Paris) und seither regelmäßig, zunächst dreimal, später zweimal im Jahr, abgehalten. Weltwirtschaftsgipfel wie Europäischer Rat gehen auf Anregungen des damaligen französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing zurück. Sie entspringen dem Bedürfnis, die wirtschafts- und außenpolitischen Probleme, die sich durch die ständig wachsende internationale Verflechtung der wirksamen Behandlung auf nationaler Ebene zunehmend entziehen, auf europäischer bzw. weltweiter Ebene wieder in den Griff zu bekommen. Uneingeschränkte nationale Autonomie gibt es nicht mehr - weder bei der Zielsetzung noch bei der Durchführung von Wirtschaftspolitik. Interdependenz besteht zum einen zwischen den einzelnen beteiligten Industriestaaten und - selbstverständlich der Europäischen Gemeinschaft. Interdependenz besteht aber auch mehr und mehr zwischen den einzelnen behandelten Sachthemen, wie das z. B. die Interaktion zwischen makroökonomischen Zielsetzungen und handelspolitischen Problemen belegt. Es bedarf deshalb einer ressortübergreifenden Diskussion, die nur auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs mit voller Autorität geführt werden kann. Hinzu kommt die Notwendigkeit, in dem komplizierten Beziehungsgeflecht zwischen nationaler Innen- und Außenpolitik in der Lage zu sein, in voller Verantwortung Zielkonflikte zu entscheiden. Bei den Staats- und Regierungschefs entsteht aus dieser Sachlage der Wunsch nach einem intensiven persönlichen Meinungsaustausch unter Gleichen.

Die Aktualität der behandelten Themen verbürgt normalerweise ihre gleichzeitige Behandlung innerhalb der EG und auf dem Weltwirtschaftsgipfel. Wegen des mit voller Absicht so eingerichteten politischen Kalenders der Europäischen Gemeinschaft wirkt der Europäische Rat, der im Regelfall innerhalb eines Zeitraums von zwei Wochen vor dem Weltwirtschaftsgipfel tagt, erheblich auf diesen ein.²

Dabei hat der Weltwirtschaftsgipfel manchmal auch eine Katalysatorfunktion. Entscheidungen mit erheblicher internationaler Auswirkung, die in der Europäischen Gemeinschaft anstehen, werden in Antizipation des Weltwirtschaftsgipfels gefällt. Dieser spielt also für den Entscheidungsprozeß der höchsten Instanz der Europäischen Gemeinschaft die gleiche Rolle wie für die Regierungen in den USA, in Kanada, vor allem aber in Japan. Von seinem Termin geht Entscheidungsdruck auf die Lösung globaler ökonomischer Probleme aus.³

Die Aufgabe des Gipfels besteht im wesentlichen darin, wirtschaftspolitische oder außenpolitische Zielsetzungen in allgemeiner Form zu bekräftigen, die Tätigkeit anderer internationaler Gremien anzuregen und zu aktuellen Tagesfragen Stellungnahmen grundsätzlicher Art abzugeben.

Nur gelegentlich werden konkrete Beschlüsse gefaßt⁴, wie z. B. beim Weltwirtschaftsgipfel 1992 in München die Verabredung, einen multilateralen Finanzfonds für Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit der Kernkraftwerke in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion zu schaffen. Für den Weltwirtschaftsgipfel gilt also, wie das einmal die kanadische Sherpa Silvia Ostry in Abwandlung eines Wortes des amerikanischen Kommunikationswissenschaftlers McLuhan ausgedrückt hat: "The medium is more than the message". Enttäuschungen in der Öffentlichkeit über die mageren Resultate der Gipfel können deshalb nicht ausbleiben.

Die Beteiligung der EG am Gipfelprozeß

Vor einer regelmäßigen Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft an den Gipfeltreffen waren vor allem erhebliche innergemeinschaftliche Hindernisse zu überwinden. Insbesondere Frankreichs Präsident Giscard d'Estaing vertrat die Meinung, daß der Präsident der EG-Kommission nicht einem Regierungschef vergleichbar sei und deshalb zu einem Treffen auf dieser Ebene nicht zugelassen werden könne. Aber auch Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland standen einer Ausweitung der Teilnehmerzahl des Gipfels in der Person des Präsidenten der EG-Kommission sehr zurückhaltend gegenüber, weil eine solche Maßnahme angeblich den persönlichen Charakter des informellen Austausches zwischen den Regierungschefs beeinträchtige. Die nicht vertretenen Mitgliedstaaten der EG sahen dagegen in der Beteiligung der Gemeinschaft eine existentielle Frage für deren Überleben. Der niederländische Ministerpräsident Den Uyl brachte 1976 die Sorge zum Ausdruck, daß in der EG zwei Klassen von Mitgliedern entstünden und die vier europäischen Gipfelteilnehmer wie ein "Direktorium"5 neben und außerhalb der Gemeinschaft handeln könnten. In der Tat bestand die Gefahr, daß die Gipfelteilnehmer Aussagen treffen und Beschlüsse fassen würden, die, wie etwa auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik, in die Gemeinschaftskompetenz fallen. Der "Hauskrach" innerhalb der Gemeinschaft wurde heftiger, als sich abzuzeichnen begann, daß die Weltwirtschaftsgipfel zu einer regelmäßigen jährlichen Einrichtung der internationalen Diplomatie wurden, nachdem zunächst die ersten beiden Treffen von Rambouillet und Puerto Rico zu einmaligen Veranstaltungen erklärt worden waren.6 Im Hinblick auf den dritten Weltwirtschaftsgipfel in London im Mai 1977 wurde schließlich der Europäische Rat vom 25. März 1977 von den Niederlanden mit der Frage der EG-Teilnahme befaßt. Nach harten Auseinandersetzungen stimmte Präsident Giscard schließlich auf dem Europäischen Rat einer Formel zu, nach der "der Präsident des Rates und der Präsident der Kommission … zur Teilnahme an den Sitzungen der Gipfelkonferenz in der Downing Street eingeladen (werden), bei denen über Punkte beraten wird, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, z. B. Verhandlungen über internationale Handelsfragen und den Nord-Süd-Dialog"?

Roy Jenkins, der damalige Präsident der Kommission, dessen Glaubwürdigkeit in dieser Funktion auf dem Spiele stand, wie er in seinem "European Diary" anmerkt, konnte also bezüglich seiner Rolle auf dem Londoner Gipfel nur einen Teilerfolg erzielen.⁸ Aufgrund der einschränkenden Aussage des Europäischen Rates durfte Jenkins nicht an den Besprechungen zur internationalen Wirtschafts- und Währungssituation teilnehmen. Er wurde jedoch zu den Diskussionen über Zahlungsbilanzdefizite, internationale Handelsvereinbarungen und Energieprobleme eingeladen und nahm am gemeinsamen Abendessen am Vorabend der Konferenz teil – als Zeichen seines Protestes erschien allerdings Giscard d'Estaing nicht zu diesem Anlaß.⁹

Schon beim nächsten Gipfel in Bonn 1978 wurde Jenkins jedoch zur gesamten Wirtschaftsdebatte eingeladen. Die zur Diskussion stehenden Fragen (Energiepolitik, Erholung der Weltwirtschaft, etc.) waren innerhalb der Gemeinschaft gründlich behandelt worden. Ab 1981 wurde Kommissionspräsident Thorn dann auch bei den politischen Themen hinzugezogen. Die Kommission in ihrer Rolle als Vertreterin der Europäischen Gemeinschaft wurde von nun an in die Vorbereitung und den Ablauf des Weltwirtschaftsgipfels integriert.

Die Europäische Gemeinschaft wird im Prinzip nicht allein durch die Kommission, sondern auch durch die jeweilige Präsidentschaft des EG-Ministerrates vertreten. Übt ein europäischer Mitgliedstaat des Gipfels gleichzeitig die Präsidentschaft des EG-Ministerrates aus, so nimmt er in seiner Doppelfunktion am Weltwirtschaftsgipfel teil, sowohl als Mitgliedstaat als auch als Ratspräsident. In der Praxis ist freilich die Kommission zu allen Punkten der Gemeinschaftspolitik der Hauptsprecher. Fällt das Datum des Weltwirtschaftsgipfels jedoch mit der Präsidentschaft eines beim Gipfel nicht vertretenen Mitgliedstaates der EG zusammen, so nimmt der Ministerpräsident des jeweiligen Mitgliedstaates in seiner Funktion als Ratspräsident neben dem Kommissionspräsidenten teil. Dies war 1982 in Versailles mit Martens, dem belgischen Ministerpräsidenten, 1986 in Tokyo mit Lubbers, dem niederländischen Premier, 1987 mit Martens in Venedig sowie 1991 wiederum mit Lubbers in London der Fall.

Die gefundene Regelung hat zu einer Beilegung des Streites innerhalb der Organe der Europäischen Gemeinschaft geführt, was dazu führte, daß der Ministerrat auf der Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter in der Vorbereitungsphase vor dem Gipfel vom Sherpa des Kommissionspräsidenten, seinem Kabinettschef, regelmäßig unterrichtet wird und daß im Anschluß an den Gipfel der Kommissionspräsident selbst die erste Außenministerratssitzung zur vertraulichen Information über die Hintergründe der wesentlichen gemeinschaftsrelevanten Gipfelbeschlüsse nutzt.

Wie oft, wenn es um die Teilnahme der Europäischen Gemeinschaft an internationalen Gremien und Organisationen geht, waren es vor allem die Mitgliedstaaten, die Probleme aufwarfen. Die übrigen Gipfelteilnehmer USA, Kanada und Japan standen der Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft neutral oder positiv gegenüber.

Im Laufe der Jahre ist allerdings auch wegen der Überzahl der Europäischen Teilnehmer (5 zu 3), aber vor allem wohl wegen der behandelten Themen (z. B. im Bereich der Außenpolitik) zumindest bei den japanischen Partnern der Eindruck einer eurozentrischen Ausrichtung des Gipfels entstanden. Es ist davon auszugehen, daß Japan, das eine zunehmend selbstbewußte Außenpolitik vertritt, als Gastgeber den nächsten Weltwirtschaftsgipfel in Tokio 1993 zu einer Korrektur bei der Themenauswahl zu nutzen versuchen wird. Die Beteiligung der Gemeinschaft am Weltwirtschaftsgipfel ist im Laufe der Entwicklung unverzichtbar geworden. Für den überwiegenden Teil der Themen besteht eine Gemeinschaftskompetenz. Sie ist evident bei Fragen des internationalen Handels, der Landwirtschaft, der Umwelt sowie in Fragen des Nord-Süd-Verhältnisses. In diesen Bereichen der ausschließlichen oder konkurrierenden Gemeinschaftskompetenz vertritt und verteidigt daher die Kommission die Gemeinschaftsposition auf Grund der internen Zuständigkeitsregelung. 10 Die Kommission kann die bei der informellen Vorbereitung des Gipfels gewonnenen Einsichten auch nutzen, um innerhalb der EG-Gremien eine gemeinsame Position bei strittigen Fragen herbeizuführen. Sie wird andererseits bei diesen Vorbereitungen dann nicht Stellung nehmen, wenn zu einem bestimmten Thema in der Gemeinschaft erhebliche Divergenzen bestehen.

Die zwölf Mitgliedstaaten der EG haben aber auch ihre intergouvernementale Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen außenpolitischen Kooperation laufend verstärkt. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 ist diese Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) erstmals vertraglich abgesichert und institutionalisiert worden. ¹¹ In diesem Bereich vertritt die Präsidentschaft des Rates den Standpunkt der Zwölf. Schon deshalb ist eine doppelköpfige Vertretung der Gemeinschaft (Rats- und Kommissionspräsident) beim Weltwirtschaftsgipfel notwendig.

Es liegt auf der Hand, daß die Beteiligung der Gemeinschaft an den Weltwirtschaftsgipfeln sich dann noch weiter verstärken wird, wenn sich nach der Ratifikation des Vertrages von Maastricht die Gemeinschaft zu einer Europäischen Union mit gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik wandelt, die eine einheitliche europäische Währung mit einer Europäischen Zentralbank für die Jahre 1997 bzw. spätestens 1999 anstrebt.

Rolle und Bedeutung der EG auf dem Weltwirtschaftsgipfel

Bereits bei den ersten Weltwirtschaftsgipfeln hat die Notwendigkeit eine Rolle gespielt, das Management der Weltwirtschaft, das nach dem Zweiten Weltkrieg ausschließlich von der dominierenden Führungsmacht der Vereinigten Staaten wahrgenommen worden war, auf eine kollektive und breitere Basis zu stellen. Die Notwendigkeit eines weltweiten Forums zur Abstimmung nationaler Politiken wurde besonders deutlich nach dem Zerfall des Währungssystems von Bretton Woods im Jahre 1971. Der Verfall der wirtschaftlichen Dominanz der USA ging Hand in Hand mit dem wirtschaftlichen Aufstieg Westeuropas und Japans. Diese beiden Akteure haben und werden zunehmend einen größeren Teil der Verantwortung für die Entwicklung der Weltwirtschaft tragen müssen.

Bei der Vorbereitung jedes neuen Gipfels wie auch bei der Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs werden in jedem Jahr subtile Gewichtsverschiebungen deutlich. Über die Jahre hinweg läßt sich zeigen, daß die Rolle der EG-Mitgliedstaaten und der EG sowie Japans¹² zunehmend wichtiger geworden ist. Allerdings bleiben bisher die USA mit ihren politischen Initiativen auf weiten Gebieten der Gipfeldiplomatie maßgebend. Die meisten Initiativen im Bereich der Ost-Westpolitik, des Handels und der Energie in den Jahren der zweiten Energiekrise sowie der Währungspolitik wurden von ihnen ergriffen. Die Europäer spielten im wesentlichen auf dem Gebiet der Nord-Süd-Beziehungen und der Entwicklungspolitik und neuerdings der Umweltpolitik - zusammen mit Japan und Kanada - eine Vorreiterrolle.¹³ Politische Initiativen der USA stehen auch deshalb im Mittelpunkt der Gipfeldiplomatie, weil die EG-Europäer vielfältige Möglichkeiten innerhalb der Gemeinschaft zur Diskussion ihrer Probleme und für eigene Initiativen haben. Auf den Gipfeln führt diese Ausgangslage oft zu einer kritischen Auseinandersetzung der Europäer mit der amerikanischen Politik, wobei erstere in einigen Bereichen wie der Umweltpolitik mit kanadischer und auch japanischer Unterstützung rechnen können. Gleichwohl ist immer noch kein anderer Gipfelteilnehmer in der Lage, ähnlich wie die USA die Vorbereitungen oder den Gipfel selbst zu bestimmen. Die Feststellung von Putnam/Bayne bleibt richtig: "Die Periode der Hegemonie liegt hinter uns, aber die Vereinigten Staaten sind kaum ein Land wie alle anderen".14

Handelspolitik auf dem Weltwirtschaftsgipfel

Zum Zeitpunkt des ersten Weltwirtschaftsgipfels in Rambouillet 1975 war die Handelspolitik als voll ausgebildete Gemeinschaftspolitik bereits eine ausschließliche Kompetenz der EG. Seither standen die Fragen des internationalen Handels regelmäßig auf den Tagesordnungen der Gipfel. Dies war im übrigen eines der stärksten Argumente für die Teilnahme der Kommission als Vertreterin der EG an den Treffen. Die Gipfel haben auf diesem Gebiet erstens einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, nationalen Regierungen in ihrem Kampf gegen protektionistische Bestrebungen der eigenen Wirtschaft den Rücken zu stärken. Schon in Rambouillet wurde auch ein zweiter Themenkomplex im Bereich des internationalen Handels aufgegriffen, der später sehr oft zu Spannungen zwischen den europäischen Gipfelteilnehmern und den USA geführt hat, nämlich die Frage der Exportkredite im Ost-West-Handel. Diese Spannungen ergaben sich aufgrund der gemeinsamen Haltung der EG-Mitgliedstaaten, den Ost-West-Handel nicht als politisches Instrument zu gebrauchen – wie dies von amerikanischer Seite gerade gefordert wurde.

Die Gipfel haben drittens immer wieder versucht, den multilateralen Verhandlungsrunden im GATT einen neuen politischen Impuls zu geben. Dabei waren die Gipfel insgesamt erfolgreich bei der allgemeinen Beschreibung von Verhandlungszielen und manchmal auch wichtig als Katalysator zur Beilegung spezifischer Streitfragen zwischen den Hauptprotagonisten USA und EG am Rande oder im Vorfeld des jeweiligen Treffens. Weniger durchschlagkräftig waren die Versuche, politische Impulse zur Beschleunigung der Verhandlungen zu geben. Beim Bestreben, Enddaten für die jeweiligen multilateralen Verhandlungen vorzugeben, scheiterten sie regelmäßig. Es gelang auch nicht, auf den Gipfeln Verhandlungsdurchbrüche bei wichtigen Sachfragen zu erzielen. Die Ergebnisse blieben insofern regelmäßig hinter den Erwartungen der Öffentlichkeit zurück. Sobald solche Erwartungen vorher bewußt geweckt worden waren, z. B. von den USA vor dem Münchener Weltwirtschaftsgipfel 1992, sind sie in einem solchen

Grad enttäuscht worden, daß auf diesem Gebiet eine schwere Glaubwürdigkeitskrise entstand. Der Glaubwürdigkeitsverlust läßt sich am besten am Beispiel der Uruguay-Runde illustrieren, die die Gipfel seit 1984 indirekt (Einigung über den wichtigen Beitrag, den eine neue Runde von Verhandlungen zur Stärkung des offenen, multilateralen Handelssystems leisten kann) und seit 1988 (Toronto) direkt beschäftigt. Der Pariser Gipfel im Juli 1989 legte sich feierlich auf das Datum Ende 1990 für den Abschluß der Verhandlungen fest. In Houston wurde im Juli 1990 dann der vergebliche Versuch unternommen, sich vor allem mit dem Agrarteil konkret und detailliert zu beschäftigen. Es ging zwischen den USA und den Europäern darum, ob eine globale Reduzierung des Beihilfeniveaus als ausreichend angesehen werden - so die EG - oder ob spezifische Verpflichtungen in den drei Bereichen des internen Preisstützungsniveaus, der Exporterstattungen und des Marktzugangs übernommen werden sollten. Nach einer nächtelangen Diskussion unter den Sherpas und einer heftigen Auseinandersetzung auf der Ebene der Regierungschefs wurde ein Formelkompromiß gefunden, der wenig konkrete Auswirkungen für die späteren Verhandlungen hatte. 18 Die Staats- und Regierungschefs brachten ihre Absicht zum Ausdruck, auch in Zukunft ein hohes Maß an persönlichem Engagement zu zeigen und die Impulse zu geben, die zu einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen bis Ende des Jahres 1990 notwendig wären. Nach dem Fehlschlag der Brüsseler Ministerkonferenz – geplant als Schlußkonferenz der Uruguay-Runde – im Dezember 1990 im Heysel Palais, wiederholte der Londoner Gipfel im Juli '91 den Willen der Staats- und Regierungschefs, sich "persönlich in diesem Prozeß zu engagieren" sowie die Bereitschaft, "einander zu konsultieren, wenn Schwierigkeiten nur auf höchster Ebene gelöst werden können." London ließ sich auch nicht davon abhalten, erneut ein Enddatum für den Abschluß der Runde, nämlich das Ende des Jahres 1991 zu setzen, das wiederum nicht eingehalten werden konnte.

Die Unfähigkeit der Gipfel, wirkliche Durchbrüche für komplexe handelspolitische Verhandlungen mit hoher Teilnehmerzahl, wie die GATT-Runden, zu erzielen, hat sachliche und strukturelle Gründe. Die strittigen Sachfragen, wie z.B. die Mechanismen der jeweiligen agrarpolitischen Unterstützungsmaßnahmen und Systeme, sind derart kompliziert, daß sie sich konkreten Lösungsansätzen durch die Staats- und Regierungschefs und die an Ort und Stelle anwesenden Beraterteams entziehen. Fast wichtiger noch ist jedoch die strukturelle Inkompetenz des Gipfels zur Erzielung detaillierter endgültiger Verhandlungsergebnisse. Die Gipfelteilnehmer vergessen zu leicht, daß sie alleine nicht in der Lage sind, erzielte Verhandlungsresultate den übrigen Teilnehmern einer GATT-Runde aufzuzwingen. So nehmen an der Uruguay-Runde nicht weniger als 108 Länder aus allen Erdteilen mit einer sehr unterschiedlichen Interessenlage teil. Der Gipfel, der nicht ein Weltdirektorium ist oder werden will, findet hier seine natürlichen Grenzen. Ein zweites strukturelles Problem kommt im Handelsbereich hinzu. Die Hauptkontrahenten, insbesondere auf dem Gebiet der handelspolitischen Auswirkungen der jeweiligen Agrarpolitiken, sind die USA und die EG. Die auf dem Gipfel präsente EG-Kommission besitzt nun zwar ein allgemeines Verhandlungsmandat für die Gemeinschaft in allen Fragen der Uruguay-Runde. Bei einer grundsätzlich neuen Entwicklung, wie sie bei einem Durchbruch in solchen Verhandlungen entsteht, indem sich ein neues Gleichgewicht von Konzessionen und Verhandlungsnachteilen herausbildet, kann sie jedoch nicht ohne Rückbezug auf die Gremien des EG-Ministerrats handeln. Präsident Delors und Vize-Präsident Andriessen haben darauf in der Diskussion in Houston mehrfach verwiesen. Auch eine Billigung durch die vier anwesenden EG-Mitgliedstaaten kann selbstverständlich die Zustimmung der relevanten EG-Gremien nicht ersetzen. Wegen der Zuständigkeit der EG-Kommission für Handelsverhandlungen kann das persönliche "Engagement" der Staats- und Regierungschefs der EG-Teilnehmer auch nur als ein Engagement innerhalb der Gremien der EG und nicht isoliert verstanden werden.

Die praktische Vertretung der von den EG-Gremien festgelegten handelspolitischen Positionen überlassen die anwesenden Mitgliedstaaten im Normalfall der EG-Kommission. Allerdings äußern sich die Vertreter der anwesenden Mitgliedstaaten oft generell unterstützend zu den von der Kommission vorgetragenen Argumenten, wobei sie hin und wieder durchaus unterschiedliche Akzente entsprechend ihrer nationalen Präferenzen zum Ausdruck bringen. Schwieriger wird es bei Fragen, bei denen sich die EG noch nicht festgelegt hat. Hier werden nationale Präferenzen der vier europäischen Gipfelteilnehmer offener und deutlicher zum Ausdruck gebracht. Es ist aber zur guten Sitte geworden, daß solche Stellungnahmen von dem einschränkenden Hinweis auf die EG-Kompetenz begleitet werden.

Währungspolitik auf dem Weltwirtschaftsgipfel

Während die Kommission auf dem Gipfel in Fragen des internationalen Handels und der Agrarpolitik wegen der EG-internen Kompetenzverteilung eine privilegierte Stellung innehat und als Hauptgesprächspartner der außereuropäischen Gipfelteilnehmer auftritt, ist sie bei einem anderen klassischen Gipfelthema, den Fragen der währungspolitischen Koordination, unterprivilegiert. Informelle Treffen der sog. Library Group der Finanzminister der fünf mächtigsten Industriestaaten (USA, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien), die sich zum ersten Male im April 1973 in der Bibliothek des Weißen Hauses am Rande der internationalen Währungsverhandlungen des IWF zusammengefunden hatten, gingen der Einrichtung der Weltwirtschaftsgipfel voraus. Präsident Giscard d'Estaing und Bundeskanzler Schmidt waren in ihrer Zeit als Finanzminister Gründungsmitglieder der "Library Group". Sie waren gleichzeitig Paten der G-7 Weltwirtschaftsgipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die nach ihren Vorstellungen nach ähnlichen Regeln ablaufen sollten.¹⁹ Die Kommission war mangels einer währungspolitischen Kompetenz der EG bei den G-5er Treffen nicht anwesend. Als man sich Mitte der siebziger Jahre zu der Ansicht durchrang, daß es nicht mehr ausreichend sei, allein das eigene Haus währungspolitisch in Ordnung zu halten, sondern darüber hinaus ein globales koordiniertes Management der freischwankenden Wechselkurse für notwendig erachtete (Plaza Abkommen 1985), wurde als Konsequenz der Entwicklung auf dem Gipfel in Tokio (1986) die sog. G-7er Gruppe der Finanzminister aus der Taufe gehoben, die exakt der Zusammensetzung des Weltwirtschaftsgipfels entsprach - mit Ausnahme der Kommission als Vertreterin der Europäischen Gemeinschaft. Auf dem Tokio-Gipfel gab es über die Zusammensetzung der G-7er Gruppe der Finanzminister eine heftige Auseinandersetzung. Finanzminister Baker, der neue Koordinierungsvorschläge im Hinblick auf eine stärkere gemeinsame Überwachung makroökonomischer Indikatoren wie Bruttosozialproduktwachstum, Inflation, Zinsen, Handelsbilanzdefizit, etc. vorgelegt hatte, wollte ursprünglich die Gruppe der Fünf nicht erweitern. Schließlich führte die Diskussion zur Einbeziehung Italiens und Kanadas und damit zur Schaffung der G-7er Gruppe der Finanzminister, die in den Perioden zwischen den jährlichen Gipfeltreffen eng zusammenarbeiten und eine Anzahl festgelegter makroökonomischer Indikatoren regelmäßig überprüfen sollte. Kommissionspräsident Delors hatte sich mit großem Einsatz um die Teilnahme der Kommission an diesem neuen G-7er Club bemüht. Er wurde dabei von Präsident Mitterrand und Bundeskanzler Kohl unterstützt, während vor allem Italien aus der Befürchtung heraus, daß die Erweiterung der G-5 auf G-8 noch schwieriger zu bewerkstelligen sei als die auf G-7, eine eher negative Stellung einnahm. Schließlich scheiterte die Hinzuziehung der Kommission am Widerstand Präsident Reagans, der argumentierte, daß die Gemeinschaft kein souveräner Staat sei. ²⁰ Die Nichteinbeziehung der Kommission und damit auch ihr Ausschluß von der Gipfelvorbereitung für einen Teil der makroökonomischen und für alle währungspolitischen Fragen ist vom Standpunkt der Europäischen Gemeinschaft ein Rückschlag gewesen, zumal die Kommission erheblichen Anteil an der Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahre 1978 gehabt hatte.

Nun hat sich seit Tokio (1986) die Kompetenz der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken laufend verstärkt. Die Einheitliche Europäische Akte von 1987 spricht ausdrücklich von der "monetären Dimension" der Gemeinschaft. Die Verträge von Maastricht schließlich sehen den Weg in die Währungsunion bis spätestens zum Jahre 1999 vor. Unter diesen Umständen wird die Frage der Einbeziehung der Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union in die G-7er Treffen der Finanzminister bald wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden müssen. Ihr Ausschluß aus der währungspolitischen Koordinierung wird nicht mehr lange möglich sein. Durch das Binnenmarktprojekt hat sich die Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Finanzraum entwickelt. Die Freiheit des Kapitalverkehrs innerhalb der Gemeinschaft ist im wesentlichen hergestellt. Eine einheitliche Währung wird die externe Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in einem heute noch schwer abzuschätzenden Maße erhöhen. Mit Sicherheit würde eine europäische Währung zu den drei wichtigsten Währungen der Welt gehören; potentiell könnte sie sogar die stärkste Weltwährung werden. Eine Beteiligung der Union an weltweiter währungspolitischer Kooperation und am Management des Verhältnisses der wichtigsten Weltwährungen untereinander wäre unverzichtbar.

Die Ost-West-Beziehungen auf dem Weltwirtschaftsgipfel

Beim Weltwirtschaftsgipfel in München (1992) haben die Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten, die Krise in Jugoslawien und das Verhältnis zu Rußland und den anderen Republiken der früheren Sowjetunion den größten Raum in den Diskussionen eingenommen. Dieses Schwerpunktthema ergab sich zum einen aus der alle Gipfelteilnehmer bedrängenden aktuellen Situation, zum anderen entspricht es aber einer allgemeinen Tendenz, im Verlauf derer sich das Schwergewicht der Weltwirtschaftsgipfel mehr und mehr von währungs- und wirtschaftspolitischen Themen hin zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen verschoben hat. Diese Tendenz nahm insbesondere nach der Schaffung des Gremiums der G-7 Finanzminister zu. Allerdings bleiben beim Thema "Ost-West" Außen- und Wirtschaftspolitik eng miteinander verbunden, weil die Gipfelteilnehmer vor der Aufgabe stehen, den politischen und wirtschaftlichen Reformprozeß in Mittel- und Osteuropa sowie in den Staaten der früheren Sowjetunion mit allen Kräften zu unterstützen. Diese Unterstützung hat den Gipfel seit 1989 zunehmend in Anspruch genommen. Standen beim Weltwirtschaftsgipfel von Paris (Arche) im Jahre 1989 zunächst noch Polen und Ungarn als Reformstaaten allein auf der Agenda, so hat der Umbruch kurze Zeit danach alle früher kommunistischen Staaten dieser Region erfaßt. Schon in Houston (1990) hat sich der Gipfel mit allen diesen Staaten beschäftigt.

Die Europäische Gemeinschaft hat auf dem Gebiet der Ost-West-Beziehungen von Anfang an große Verantwortung übernommen. Schon der Gipfel der "Arche" (1989) hat der Kommis-

sion der EG die Aufgabe übertragen, die westlichen Anstrengungen zur Unterstützung des Reformprozesses in Ungarn und Polen zu koordinieren. Die Beauftragung der EG-Kommission kam auf eine Initiative von Bundeskanzler Kohl zustande. Eine Vielzahl von Motiven, wie die geographische Nähe, die politische Unmöglichkeit, eine einzelne nationale Regierung mit dieser Aufgabe zu betrauen, wie auch die Persönlichkeit Präsident Delors, haben bei dieser Entscheidung eine Rolle gespielt. Sie bedeutet für die EG die endgültige Anerkennung ihrer Eigenständigkeit im Rahmen des Gipfelprozesses.²¹ Die Kommission hat im Benehmen mit den Mitgliedstaaten der EG nur wenige Tage nach dem Pariser Gipfel ein erstes Treffen der sog. G-24, also der Gruppe der westlichen Industriestaaten einberufen, um als ersten Schritt die damals notwendige Nahrungsmittelhilfe für Polen zu organisieren, aber auch um die koordinierte Unterstützung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses in Polen und Ungarn in Gang zu bringen.²² Das der Kommission als Initiator des G-24 Prozesses übertragene Mandat ist im Laufe der politischen Entwicklung im Einverständnis mit der Gruppe der 24 auf alle Reformstaaten Mittel- und Osteuropas ausgeweitet worden, umfaßt aber, mit Ausnahme der drei baltischen Staaten, nicht die Länder der ehemaligen Sowjetunion. Für die sich mehr und mehr ausweitende Rolle der Gemeinschaft bei der sich ständig verstärkenden Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses und der Koordinierung der Hilfe der westlichen Industriestaaten waren nicht nur ihre geographische Nähe zu diesen Staaten, ihre Erfahrung in der Organisation von Nahrungsmittel- und technischer Hilfe, sondern vor allem auch ihr zunehmender Eigenbeitrag ein ausschlaggebender Rückhalt. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten haben nach dem Stand von Juni 1992 insgesamt etwas über 21 Milliarden ECU zur Unterstützung der Währungsstabilität und der Zahlungsbilanzen, der Technischen Hilfe, der Nahrungsmittel- und humanitären Hilfe für die Länder Mittel- und Osteuropas aufgewendet (die Gesamtsumme beläuft sich auf knapp 34 Mrd. ECU). Sie tragen damit 62 Prozent der Lasten der wirtschaftlichen Reformhilfe.

Die Koordinierung der Gruppe der G-24 durch die EG-Kommission ist von jedem der Weltwirtschaftsgipfel nach dem 1989er Treffen der "Arche" ausdrücklich bestätigt worden. Sie konnte inzwischen sehr stark auf die Bedürfnisse der einzelnen Reformstaaten Mittel- und Osteuropas zugeschnitten werden. Auf dem sehr wichtigen Gebiet der nuklearen Sicherheit ist das schon bestehende Koordinierungsmandat der G-24 für Reaktorsicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas durch den Münchener Gipfel auch auf die neuen Staaten der früheren Sowjetunion ausgeweitet worden. Dies ergibt sich aus der Notwendigkeit, bei Reaktoren sowjetischer Bauart entsprechende Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der betrieblichen und technischen Sicherheit ohne Rücksicht auf die jeweilige Lokalisierung in Angriff nehmen zu können.

Hierbei handelt es sich jedoch um eine Ausnahme. Für das Unterstützungsprogramm zugunsten der Staaten der ehemaligen Sowjetunion hat die EG ein dem G-24 Prozeß vergleichbares Koordinierungsmandat wegen der unvergleichlich anderen Dimension von Anfang an nicht angestrebt. Seit September 1990 haben die EG und ihre Mitgliedstaaten jedoch einen Beitrag von knapp 52 Milliarden ECU, nach dem heutigen Stand (Ende Oktober 1992) 73,1 Prozent, an Unterstützungsleistungen für die Staaten der ehemaligen Sowjetunion übernommen (die Gesamtsumme der Reformhilfe beträgt etwas über 71 Milliarden ECU). Diese Aktion wird nicht durch die EG, sondern durch Länderkonsultationsgruppen unter der Führung der Weltbank koordiniert werden. Entsprechend dem Gewicht der Gemeinschaft, vor allem bei der

technischen Hilfe, wird die EG-Kommission in den Steuerungsgremien dieser Konsultationsgruppen vertreten sein.

Der Wirtschaftsgipfel von London (15. Juli 1991) stellte einen Wendepunkt in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Westen und der damals noch bestehenden Sowjetunion dar. Zum ersten Male wurde Gorbatschow nach Abschluß der Konferenz zu einem Treffen mit den Gipfelteilnehmern nach London eingeladen. Die Einladung war nach erheblichen Auseinandersetzungen zwischen den auf die Einladung drängenden Europäern und den eher zögerlichen Amerikanern sowie den wegen der Frage der Kurileninseln widerstrebenden Japanern zustandegekommen.²³ Das für London verabredete Szenario war Vorbild auch für die Einladung des russischen Präsidenten Jelzin zum Münchener Gipfel. Eine darüber hinausgehende Integration Rußlands in den Gipfelprozeß erscheint schwierig und insofern auch wenig sinnvoll, als die bisher vorherrschende Konzeption der Gipfelteilnehmer dahin ging, den Gipfel nicht zu einem Weltdirektorium – parallel zum UN-Sicherheitsrat – auszuweiten, ihn vielmehr auf die wirtschaftlich am weitesten entwickelten Industriestaaten zu beschränken.²⁴ Ohne diese Beschränkung würde er seinen Charakter noch wesentlich grundlegender verändern, als dies, wenn man die ursprüngliche Konzeption betrachtet, ohnehin geschehen ist.

Ausblick

Der Weltwirtschaftsgipfel mit sieben Mitgliedstaaten sowie der EG ist das kleinste internationale Gremium, in dem die jeweils neuen Herausforderungen an Weltwirtschaft und Weltpolitik auf informelle Weise umfassend diskutiert werden können. Die erörterten Fragen sind als Folge des Medieneinsatzes für jedermann transparent. Der Kamingesprächscharakter des ersten Gipfels ist Gegenstand nostalgischer Erinnerung, aber wahrscheinlich trotz aller Reformbemühungen in dieser Richtung kaum mehr ein denkbares Muster für künftige Gipfel. Die Losung "über allen Gipfeln ist Ruh" kann im Medienzeitalter bei einem Zusammentreffen von sieben Staats- und Regierungschefs und einer Reihe anderer hochkarätiger Politiker schwerlich durchgehalten werden. Die Transparenz hat dazu geführt, daß der Weltwirtschaftsgipfel als Impulsgeber für die Arbeit internationaler Organisationen und die Ausgestaltung internationaler Beziehungen, z. B. zu den Entwicklungsstaaten oder im Bereich der Ost-West-Beziehungen, anerkannt wird.

Die anfangs entstandenen Friktionen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft konnten im Laufe der Entwicklung durch die umfassende EG-interne Berichterstattung im Vorfeld und nach dem Weltwirtschaftsgipfel im Rat der Europäischen Gemeinschaft abgebaut werden. Die auf dem Gipfel nicht vertretenen EG-Staaten haben sich an ihre indirekte Teilnahme am G-7 Prozeß gewöhnt.

Das Gewicht der Gemeinschaft hat im Laufe des Prozesses beständig zugenommen. Es wird sich durch die zu erwartende Entwicklung der EG zur Europäischen Union noch weiter verstärken. Dazu wird auch die bevorstehende Erweiterung um vier hochentwickelte westeuropäische Industriestaaten der EFTA beitragen. Dadurch vergrößert sich noch der Kreis der Mitgliedstaaten, die von der direkten Teilnahme am Gipfel ausgeschlossen sind. Um möglichen internen Spannungen frühzeitig zu begegnen, ist daran zu denken, die Gipfelvorbereitungen innerhalb der Gemeinschaft noch transparenter zu machen. Eine weitere Frage ist, inwieweit die Union mit eigener Währung und voll ausgebildeter Außen- und Sicherheitspolitik

noch Raum läßt für die eigenständige Vertretung einzelner Mitgliedstaaten auf dem Gipfel. Die besprochenen Sachthemen werden zunehmend in das Aufgabengebiet der Gemeinschaft fallen. Geht die Entwicklung nach Vollzug der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in Richtung des Viererclubs? Bei einer solchen Entwicklung wäre dann der bereits vorgebrachte Vorschlag²⁵ sinnvoll, im Jahre 2000, nach Vollendung der WWU, einen Gipfel unter voller Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel zu veranstalten. Der Europäischen Union würde dann die Rolle zufallen, die die Kommission schon jetzt als Sprecherin der Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik ausübt. Auf diesem Gebiet gibt es bereits seit dem Gipfel von Ottawa (1981) die regelmäßigen vierseitigen Treffen der Handelsminister der USA, Japans, Kanadas und des Außenkommissars der EG-Kommission. Allerdings konnten diese Treffen nie die gleiche Bedeutung erlangen wie die G-7er Treffen der Finanzminister.

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union wird auch zu einer stärkeren Akzentuierung der Rollen von Ratspräsidentschaft und Kommission führen. Die Ratspräsidentschaft als Vertreterin der Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission als Vertreterin im Rahmen der Handels- und Außenwirtschaftspolitik der Union werden ihre jeweilige Rolle im Sinne eines kohärenten Auftretens auf dem Gipfel aufeinander abstimmen müssen (Artikel C des Unionsvertrags). Das jetzt unproblematisch pragmatische Verhältnis zwischen Präsidentschafts- und Kommissionsvertretung auf dem Gipfel wird möglicherweise stärker dem institutionellen Rollenverständnis angepaßt werden müssen.

Anmerkungen

- * Der Verfasser, der seit 1984 im Sherpateam der Kommission bei der Vorbereitung der Weltwirtschaftsgipfel mitgewirkt und in Begleitung des Präsidenten der EG-Kommission teilgenommen hat, gibt dort, wo er Meinungen äußert, seine persönliche Ansicht wieder. Der Generaldirektor für Auswärtige Beziehungen sowie der Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen unterstützen den Sherpa bei den Sherpatagungen zur Gipfelvorbereitung. Der Sherpa ist jeweils der persönliche Beauftragte des Regierungschefs bzw. des Kommissionspräsidenten.
- Vgl. Robert D. Putnam u. Nicholas Bayne, Weltwirtschaftsgipfel im Wandel, Bonn 1985, zum Thema "Souveränität contra Interdependenz", s. S. 1-7.
- 2. Die Jugoslawien-Erklärung des Weltwirtschaftsgipfels von München war z. B. in der Sache und zum Teil sogar in der Wortwahl identisch mit der vorhergehenden Erklärung des Europäischen Rates von Lissabon.
- 3. Vgl. Gianni Bonvicini u. Wolfgang Wessels, The European Community and the Seven, in: Cesare Merlini (Hrsg.), Economic Summits and Western Decision-Making, London 1984, S. 185 und bezüglich Japan siehe Putnam/Bayne, a.a.O., S. 269f.

- 4. Vgl. auch ebenda, S. 168ff.
- 5. Zit. nach: Le Monde, Paris, 6. Juni 1976.
- 6. Das Europäische Parlament war ein wichtiges Diskussionsforum für die zentrale Frage, wie die Interessen der an dem Gipfeltreffen nicht beteiligten, kleineren Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsposition auf den zukünftigen Gipfeln artikuliert werden könnte. Eine wichtige Forderung der kleineren Mitgliedsländer war die Vergabe eines Mandats an die Gemeinschaft; dies war jedoch für die an den Gipfeln teilnehmenden EG-Staaten nicht zu akzeptieren. Nähere Informationen zu den Diskussionen im Europäischen Parlament und zu der allgemeinen Vorgeschichte der Teilnahme der Gemeinschaft an den Weltwirtschaftsgipfeln sind in dem Artikel von Bonvicini/Wessels a.a.O., S. 170–177 zu finden.
- 7. Zit. nach: Europa-Archiv, 9 (1977), S. D. 238.
- 8. Roy Jenkins, European Diary 1977-1981, London 1989, S. 21.
- 9. Ebenda, S. 96-100, hierzu auch Bonvicini/Wessels, a.a.O., S. 176f.
- Ebenda, S. 176 und 185. Insgesamt konstatieren Bonvicini und Wessels eine (de facto) Stärkung der Position der Kommission durch die aktive Teilnah-

- me an den Diskussionen und Verhandlungen der Weltwirtschaftsgipfel.
- Vgl. auch Horst G. Krenzler, Die Einheitliche Europäische Akte als Schritt auf dem Wege zu einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik, in: Europarecht 4 (1986), S. 384–391.
- 12. Japan entwickelt von Gipfel zu Gipfel mehr Initiativen. Das wirtschaftliche Gewicht Japans wird vor allem beim nächsten Weltwirtschaftsgipfel in Tokio 1993 zur Geltung gebracht werden. Die immer gewichtiger werdende Rolle Japans, die eine eigene Untersuchung wert wäre, kann im Rahmen dieser Abhandlung nicht im einzelnen gewürdigt werden. Siehe auch Bernhard Herz u. Joachim Starbatty, Zur Frage Internationaler Dominanzbeziehungen. Eine Analyse der Machtverteilung auf Weltwirtschaftsgipfeln, in: KYKLOS 44/1 (1991). Die Autoren konstatieren einen Machtzuwachs Japans in den letzten Jahren und einen Machtverlust der USA, S. 47.
- 13. Ein typisches Beispiel für die extrem zurückhaltende Politik der US-Regierung in Umweltfragen zeigte sich bei dem Versuch, in der Vorbereitung des Münchner Gipfels die Haltung der Gipfelteilnehmer für die Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio miteinander in Einklang zu bringen. Der Versuch schlug fehl. In der vor dem Münchner Gipfel stattfindenden Konferenz isolierten sich die USA weitgehend von ihren Partnern.
- 14. Putnam/Bayne, a.a.O., S. 280, eine ähnliche Gewichtung geben auch Bonvicini/Wessels, a.a.O., S. 167-191.
- 15. Eine Darstellung der innenpolitischen Auseinandersetzungen Premierminister Wilsons mit den 1975 sehr starken protektionistischen Bestrebungen in Großbritannien findet sich bei Putnam/Bayne, a.a.O., S. 41.
- 16. Bonvicini/Wessels, a.a.O., S. 180.
- 17. Abgedruckt in Helmut Reuther (Hrsg.), Weltwirtschaftsgipfel München 1992. Eine Dokumentation 1975–1991, Bonn 1992, S. 24.

- 18. "Die Erreichung dieses Zieles erfordert, daß jeder von uns substantielle schrittweise Reduzierungen der Maßnahmen zur Stützung und zum Schutz der Landwirtschaft - und zwar unter Einbeziehung der internen Stützungsmaßnahmen, des Marktzugangs und der Exportsubventionen - vornimmt und Regeln für gesundheits- und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen entwickelt. Die Unterschiede bei den Mechanismen zur Stützung der Landwirtschaft in den einzelnen Ländern ergeben sich aus den unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen für den Landbau. Die Agrarverhandlungen sollten daher in einem Rahmen geführt werden, der ein gemeinsames Meßinstrument beinhaltet, für alle Länder gleiche Verpflichtungen vorsieht und den Belangen im Zusammenhang mit der Nahrungsmittelsicherung Rechnung trägt. Der Rahmen sollte konkrete Zusicherungen enthalten, daß die Teilnehmer durch eine geeignete Verwendung des gemeinsamen Meßinstrumentes wie auch anderer Mittel nicht nur die internen Stützungsmaßnahmen, sondern auch die Exportsubventionen und die Maßnahmen zum Schutz der Importe entsprechend abbauen werden." (Wirtschaftserklärung von Houston vom 11.7.1990, abgedr. in: Artikel 22).
- 19. Vgl. Zur Entstehung des Weltwirtschaftsgipfels im einzelnen, Putnam/Bayne, a.a.O., S. 15–23.
- Vgl. Robert D. Putnam u. Nicholas Bayne, Hanging Together. Cooperation and Conflict in the Seven Power Summits, 2. erw. Aufl., London 1987, S. 217.
- 21. Vgl. Hanns W. Maull und Angelika Volle, Der Gipfelprozeß, in: Klaus Becher u. a., Der Gipfel in München, Bonn 1992, S. 10.
- 22. Vgl. Bulletin of the European Communities, 10 (1989), S. 9.
- 23. Vgl. dazu im einzelnen Heinrich Vogel, Der Londoner Gipfel und die Sowjetunion, in: Außenpolitik 4 (1991), S. 315–325.
- 24. Vgl. Maull/Volle, a.a.O., S. 13.
- 25. Vgl. ebenda (mit veränderter Zeitangabe).

Der Agrarhandel in der Uruguay-Runde des GATT – Irritationen zwischen der EG und den USA

Winfried von Urff

Hintergrund des Konfliktes

Wenn seit der Eröffnung der achten Zollsenkungsrunde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) im September 1986 in der Presse über den Fortgang der Verhandlungen berichtet wurde, stand fast immer der "Agrarstreit" zwischen der EG und den USA im Mittelpunkt. Kritische Leser mögen sich gefragt haben, ob damit dem Agrarhandel nicht eine übermäßige Bedeutung zugemessen wurde. Eingeweihte waren dadurch weniger überrascht, da für sie damit eigentlich nur ein Konflikt fortgesetzt wurde, der schon seit langem zwischen der EG und den USA bestand und in dessen Verlauf es immer wieder zu heißen Phasen, in denen ein Handelskrieg in greifbare Nähe rückte, gekommen war.

Wie alle Konflikte, so hat auch dieser mehrere Ursachen. Eine davon liegt in einem Konstruktionsfehler des GATT, bei dessen Abschluß man es offensichtlich nicht wagte, die Landwirtschaft voll in den angestrebten Freihandel einzubeziehen, sondern zu einer Reihe von Ausnahmeregelungen Zuflucht nahm, wobei dem für den Welthandel wichtigsten Land, den USA, später noch weitergehende Ausnahmen zugebilligt wurden. Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, für die innerhalb des GATT die für eine Zollunion vorgesehenen Regelungen in Anspruch genommen wurden, wurde von den USA politisch unterstützt, obwohl für sie im landwirtschaftlichen Bereich eher Nachteile als Vorteile zu erwarten waren. Durch die 1962 verabschiedeten ersten gemeinsamen Agrarmarktordnungen fühlten sich die USA mit ihren Geflügelexporten vom Markt der Gemeinschaft verdrängt, und es kam zum sogenannten "Hähnchenkrieg", für dessen Beilegung das Argument eine wichtige Rolle spielte, daß den USA in Europa ein großer Markt für Getreide und andere Futtermittel offen stünde. Als sich unter dem Einfluß der Gemeinsamen Agrarpolitik die EG von dem weltweit bedeutendsten Nettoimporteur an Getreide zu dem nach den USA zweitgrößten Nettoexporteur entwickelte, waren Spannungen unvermeidlich, da für die USA nicht nur Europa als Absatzmarkt verloren ging, sondern sie sich auch auf anderen Märkten, die sie als angestammte Absatzmärkte betrachteten, durch die mit Erstattungen durchgeführten Exporte der Gemeinschaft verdrängt fühlten.

Die Erweiterungen der Gemeinschaft um Großbritannien, Irland und Dänemark 1973 und um Spanien und Portugal 1986 waren wichtige Etappen in diesem Prozeß und wurden von den USA, obwohl politisch unterstützt, im Bereich des Agrarhandels mit Skepsis verfolgt. In dem Bestreben, trotz der mit jeder Erweiterung verbundenen Ausweitung der Gemeinschaftspräferenz auf die Beitrittsländer traditionelle Absatzmöglichkeiten offenzuhalten, wurde auch vor handelspolitischem Druck nicht zurückgeschreckt. Stichworte wie "Weinkrieg" oder "Spaghettikrieg" charakterisieren diese Entwicklung.

Es überrascht daher nicht, daß vor allem auf Drängen der USA, die darin aber von anderen an Agrarexporten interessierten Ländern unterstützt wurden, dem Abbau der Agrarprotektion im Rahmen der Uruguay-Runde eine herausragende Stellung eingeräumt wurde. Weitere wichtige Verhandlungspunkte waren die Auflösung des Welttextilabkommens und die Ein-

bindung des Textilsektors in ein gestärktes GATT-Regelsystem, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Nichtdiskriminierung von Ausländern beim öffentlichen Beschaffungswesen, der Dienstleistungsbereich, der Schutz des geistigen Eigentums, handelsbezogene Direktinvestitionen sowie eine generelle Überprüfung des GATT-Regelsystems.

Die Erklärung von Punta del Este

Die hohe Bedeutung, die dem Agrarhandel zugemessen wurde, geht aus der Erklärung der Ministerkonferenz der 92 Mitgliedstaaten anläßlich der Eröffnung der Uruguay-Runde in Punta del Este hervor, in der es heißt: "Die Verhandlungen zielen darauf ab, eine stärkere Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen herbeizuführen und alle Maßnahmen, die den Zugang bei der Einfuhr und den Wettbewerb bei der Ausfuhr beeinflussen, unter Berücksichtigung der allgemeinen Verhandlungsgrundsätze verstärkten und wirksameren GATT-Regeln und -Disziplinen zu unterwerfen." Ausdrücklich angesprochen werden in diesem Zusammenhang:

- die Verbesserung des Marktzugangs durch Verringerung der Einfuhrhemmnisse,
- die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen durch verstärkte Disziplin für den Einsatz von Subventionen und anderen den Wettbewerb beeinflussenden Maßnahmen,
- die Minimierung von für den Handel mit Agrarerzeugnissen nachteiligen Auswirkungen gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Vorschriften.¹

Der Zeitplan für die Uruguay-Runde sah eine Verhandlungsdauer von vier Jahren vor. Daß er nicht eingehalten werden konnte, liegt im wesentlichen an den schwer zu überbrückenden Gegensätzen zwischen der EG und den USA im Agrarbereich.

Die Stellung des Agrarhandels im GATT²

Als das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen 1947 als Bestandteil einer geplanten, aber nie verwirklichten Welthandelscharta verabschiedet wurde, war der Agrarhandel formal voll darin einbezogen. Die reale Situation wurde jedoch mehr durch Ausnahmen als durch die Regel geprägt. So räumt Art. XI den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, flankierend zur Durchsetzung nationaler agrarpolitischer Maßnahmen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen Einfuhrrestriktionen vorzunehmen, wenn das inländische Angebot ebenfalls beschränkt wird und die Handelsbeschränkungen nicht zu einer Verminderung der Gesamteinfuhr im Verhältnis zur Inlandsproduktion führt. Nachdem den USA, auf deren Betreiben diese Klausel in den Vertrag aufgenommen worden war, die Bedingungen für ihre Anwendung zu restriktiv geworden waren, wurde ihnen 1955 die universelle Ausnahmeklausel nach Art. XXV (die sogenannte Waiver-Autorität) eingeräumt, nach der die Vertragsparteien "unter außergewöhnlichen Umständen" einen Abkommenspartner von den Verpflichtungen aus dem Vertrag befreien können. Die USA machen seither bei Zucker und Milchprodukten von dieser Möglichkeit Gebrauch. Allen Mitgliedstaaten steht außerdem die Schutzklausel gem. Art. XIX zur Verfügung, die es gestattet, in Notfällen Einfuhrbeschränkungen vorzunehmen, wenn bei einem Produkt die Importe unverhältnismäßig stark ansteigen und dadurch heimische Produzenten geschädigt werden. Vor allem die EG hat unter Berufung darauf mehrfach die Einfuhren bestimmter Arten von Obst und Gemüse beschränkt.3

Neben den genannten Ausnahmen gibt es eine Reihe von "Grauzonenmaßnahmen", deren GATT-Konformität nie zweifelsfrei geklärt wurde. Dazu gehören Mindesteinfuhrpreise und Produktionsbeihilfen, wie sie in der EG für bestimmte Verarbeitungserzeugnisse von Obst und Gemüse angewandt werden. Umstritten, aber überraschenderweise bislang nicht in einem Beschwerdeverfahren näher geklärt, ist der Rechtsstatus der variablen Abschöpfungen. Handelt es sich dabei um einen ungebundenen variablen Zollsatz, so wären sie mit dem GATT vereinbar, nicht jedoch, wenn es sich dabei um ein Instrument zur Durchsetzung eines Mindesteinfuhrpreissystems oder eine sonstige Belastung handelt.⁴

Eine weitere Regelungslücke enthält das GATT im Hinblick auf bilateral vereinbarte Selbstbeschränkungsabkommen, wie sie beispielsweise zwischen der EG und Thailand für den Handel mit Tapioka abgeschlossen wurden. Ebenfalls nicht abschließend geklärt ist die Frage, inwieweit es zulässig ist, daß parastaatliche Institutionen (Marketing Boards) eine restriktive Einfuhrpolitik betreiben.⁵

Es kann davon ausgegangen werden, daß ein nicht unerheblicher Teil heute existierender Importbeschränkungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse nicht den GATT-Regeln entspricht. Verstöße werden jedoch nur dann verfolgt, wenn eine geschädigte Vertragspartei ein förmliches Beschwerdeverfahren einleitet. Das GATT kennt keine gerichtliche Streitbeilegung, sondern nur eine Konfliktregelung mittels Konsultationen und Verhandlungen, die durch die Beschwerde einer geschädigten Vertragspartei ausgelöst werden.

Etwas klarer als der Marktzugang ist die Exportkonkurrenz geregelt. Auch hier wird der Landwirtschaft eine Sonderstellung eingeräumt. Nach den Subventionsregeln des Art. XVI und dem 1979 im Rahmen der Tokio-Runde vereinbarten Subventionskodex sind Ausfuhrsubventionen für verarbeitete Produkte zwar nicht zulässig, wohl aber Ausfuhrsubventionen für Grundstoffe (dazu gehören die Erzeugnisse der Landwirtschaft), sofern sie nicht zur Erlangung eines "mehr als angemessenen Anteils am Welthandel" führen. Heimische Subventionen sind im Grundsatz zulässig, sollen aber unterbleiben, wenn sie zur Schädigung eines Wirtschaftszweiges, der Wirtschaftsinteressen oder GATT-bedingter Vorteile eines Vertragspartners führen.⁶

Die sieben Zollsenkungsrunden, die seit Bestehen des GATT stattfanden, haben hinsichtlich des Agrarhandels keine entscheidenden Änderungen gebracht. Festzuhalten ist eine bedeutsame Vereinbarung der fünften Zollsenkungsrunde, der Dillon-Runde, die 1961–62 stattfand, also zu einer Zeit, in der die gemeinsamen Agrarmarktordnungen der EG erarbeitet wurden. Das System der Agrarmarktordnungen mit ihrem Außenschutz durch variable Abschöpfungen wurde damals anerkannt, jedoch mußte die EG als Gegenleistung einer Konsolidierung der Zollsätze für Tapioka (auf dem Niveau von 6%), für Maiskleber, Ölsaaten, Ölkuchen und -mehle (auf dem Nullniveau) zustimmen.⁷

Die Kennedy-Runde (1963–67) blieb praktisch ohne Ergebnis, da das Angebot der EG, die zum Zeitpunkt der Verhandlung bestehenden Stützungsbeträge (im wesentlichen die Differenz zwischen Weltmarktpreisen und innergemeinschaftlichen Preisen) zu binden, von den USA nicht angenommen wurde. Angesichts der danach erfolgten Zunahme der Preisstützung kann diese Entscheidung aus der Sicht der USA heute nur als ein schwerer Fehler bezeichnet werden.⁸

In der Tokio-Runde (1973–79) wurde der Versuch unternommen, die Märkte für Getreide, Rindfleisch und Milch durch multilaterale Abkommen zu regeln. Eine Neufassung des Internationalen Weizenabkommens aus dem Jahre 1967 scheiterte, da über die Höhe der darin vorgesehenen Höchst- und Mindestpreise keine Einigung zu erzielen war. Für Rindfleisch wurde ein Abkommen abgeschlossen, das ausschließlich einem besseren Informationsaustausch dient. Lediglich in der "Internationalen Übereinkunft über Milcherzeugnisse" wurden Vereinbarungen über Mindestpreise verschiedener Milchprodukte getroffen, die sich angesichts des zunehmenden Marktungleichgewichts in den achtziger Jahren jedoch als wenig wirksam erwiesen. Die EG konnte nicht umhin, Einfuhrkontingente für Rindfleisch zu reduzierten Zoll- und Abschöpfungssätzen einzuräumen, was später zur Folge hatte, daß jährlich 300000–400000 t Rindfleisch importiert wurden, obwohl aus der eigenen Produktion bereits Überschüsse in etwa gleicher Größenordnung anfielen.

Kosten einer protektionistischen Agrarpolitik

Angesichts der geringen Fortschritte, die in den vorangegangenen sieben Zollsenkungsrunden im Agrarbereich erzielt wurden, stellt sich die Frage, warum in der Uruguay-Runde dem Agrarhandel eine so zentrale Bedeutung zugemessen wurde. Ein Blick auf einige der Konsequenzen der Agrarpolitik, die sich seit Mitte der achtziger Jahre abzeichnen, mag als Erklärung dienen. Die von der OECD jährlich veröffentlichten Daten über die durch die Agrarpolitik induzierten finanziellen Transfers ließen einen berunruhigenden Anstieg erkennen. Dabei handelt es sich um die öffentlichen Zahlungen zugunsten der Landwirtschaft (bereinigt um Steuern) zuzüglich der indirekten Belastung, die für die Verbraucher dadurch entsteht, daß sie für Nahrungsmittel Preise bezahlen müssen, die durch agrarpolitische Eingriffe höher sind als die Weltmarktpreise. Nach Angaben der OECD waren diese Transfers zwischen 1979-81 und 1984-86 in den USA von 28,7 auf 78,5 Mrd. ECU gestiegen, in der EG-10 von 57,0 auf 79,6 Mrd. ECU. Aufgrund der unterschiedlichen Stützungssysteme wurden 1984-86 von dem Gesamtbetrag in den USA 20,3 Mrd. ECU von den Verbrauchern aufgebracht, 58,2 Mrd. ECU von den Steuerzahlern, während in der EG-10 mit einer Belastung der Verbraucher in Höhe von 49,8 Mrd. ECU und der Steuerzahler in Höhe von 29,8 Mrd. ECU das Verhältnis umgekehrt war.10

Die hohen Kosten der Agrarpolitik, die dadurch induzierten Verzerrungen in der gesamtwirtschaftlichen Faktorallokation und die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste führten in der Bundesrepublik außerhalb der Landwirtschaft zu einer starken Unterstützung der Bestrebungen, in der Uruguay-Runde zu einem weltweiten Abbau der Agrarprotektion zu gelangen.¹¹

Positionen der Hauptbeteiligten

Schon bald nach der Eröffnung der Verhandlungen traten die USA mit einer als "Nulloption" bekannt gewordenen Forderung an die Öffentlichkeit. Danach sollten die Verhandlungen innerhalb einer zehnjährigen Übergangsfrist zu einer vollständigen Liberalisierung der Einfuhr und einem vollständigen Abbau von Agrarsubventionen einschließlich der den Handel direkt oder indirekt beeinflussenden Maßnahmen und einer Harmonisierung pflanzen- und tierhygienischer Vorschriften führen. Der letzte Punkt war den USA wichtig, da sie einen Teil der EG-Vorschriften (z. B. Verbot des Einsatzes von Hormonen in der Rindermast) für objektiv nicht gerechtfertigt und somit ausschließlich für ein nicht-tarifäres Handelshemmnis halten. Man kann darüber streiten, ob die Nulloption von den amerikanischen Farmern mit ge-

tragen worden wäre. Verhandlungstaktisch brachte das Vorpreschen mit einem derart weitgehenden Vorschlag für die USA zunächst einen deutlichen Vorteil.

Im Grundsatz unterstützt wurden die USA von der sogenannten Cairns-Gruppe, einer Gruppe von 14 am Agrarexport interessierten Ländern, in der sich erstmalig Industrie- und Entwicklungsländer zur Vertretung gemeinsamer Interessen zusammengefunden hatten. Ihr gehören an: Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, die Fidschi-Inseln, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, die Philippinen, Thailand, Ungarn und Uruguay. Sie trat im Oktober 1987 mit einem eigenen Dreistufenplan hervor, der zunächst ein Einfrieren des Protektionsniveaus und danach einen schrittweisen Abbau vorsah, wobei nach ihrer Vorstellung in der Endstufe eine der "Nulloption" entsprechende Lösung erreicht werden sollte.¹³

Die EG, die durch die amerikanische Forderung in die Defensive gedrängt worden war, schlug ein zweistufiges Vorgehen vor. In einer ersten Stufe sollten internationale Vereinbarungen für eine koordinierte Verringerung des Marktungleichgewichts (insbesondere bei Getreide, Zucker und Milch) angestrebt werden. Als Maßnahmen dazu sollte eine Senkung der Stützpreise, direkte Mengenbegrenzungen und Aktionen zur Verbesserung der in- und ausländischen Absatzmöglichkeiten eingesetzt werden. In dieser Position, die mehr der grundsätzlichen Option des gelenkten Handels (Managed Trade) als der Liberalisierung zuzuordnen ist, klingt die Hoffnung an, die außenwirtschaftlichen Schwierigkeiten der EG-Agrarpolitik ließen sich auf der Grundlage von Absprachen unter den Exportländern lösen.

Erst in einer zweiten Stufe sollte nach Rückführung der Überschußmengen eine koordinierte Verringerung des Stützungsniveaus und eine Neugestaltung des Außenschutzes für die Landwirtschaft in Angriff genommen werden. Die Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik und damit auch die Präferenz der EG-Erzeuger gegenüber Drittländern stand für die EG nicht zur Disposition. Die "Nulloption" wurde als unrealistisch abgelehnt.

Die EG forderte weiterhin, die seit 1984 vorgenommenen Restriktionen als vorgezogene Anpassungsmaßnahmen zu werten und auf einen im Verhandlungsergebnis zu vereinbarenden Subventionsabbau anzurechnen. Ein weiterer Bestandteil der EG-Position war die Forderung nach "Wiederherstellung eines ausgewogenen Schutzes bei der Einfuhr von Agrarerzeugnissen" (Rebalancing). Dahinter steht die Forderung, Getreidesubstitute, Ölsaaten und Eiweißfuttermittel voll in den Außenschutz der EG einzubeziehen.¹⁴

Ein weiterer Punkt, der aus der Sicht der EG Aufmerksamkeit verdiente, war der Maßstab, der zur Quantifizierung einer Verminderung des Stützungsniveaus herangezogen werden sollte. Gegen den von der OECD für internationale Vergleiche entwickelten Maßstab der "Produzenten-Subventionsäquivalente" wurde eingewandt, daß er mengenbeschränkende Maßnahmen nicht adäquat berücksichtige (Bei einer Flächenstillegung wird die Prämie als Zahlung an die Landwirte erfaßt, der mengenbeschränkende Effekt jedoch nur indirekt über die Produktionsmenge, für die die Differenz zwischen Weltmarktpreis und Binnenpreis in die Berechnung eingeht). Die EG schlug daher einen als "Support Measurement Unit" bezeichneten Maßstab vor, bei dem für die Einschränkung der Produktion gewährte Zahlungen unberücksichtigt bleiben, für produktionsbeschränkende Maßnahmen (z. B. Quotenkürzungen) ein "Credit" eingeräumt und als Referenzpreise die Preise einer bestimmten Basisperiode angewandt werden sollten.¹⁵

Angesichts der divergierenden Standpunkte überrascht es nicht, daß es bis zur sogenannten Halbzeitkonferenz von Montreal, die vom 5. bis 7. Dezember 1988 stattfand, nicht gelang, eine Einigung herbeizuführen. Erst einer nachgeschobenen Konferenz der Landwirtschafts-Verhandlungsgruppe gelang die Einigung auf einen Kompromiß, der am 8. April 1989 in Genf von der Ministerkonferenz beschlossen wurde. Darin verpflichten sich alle Parteien zu einer substantiellen und progressiven Reduzierung des landwirtschaftlichen Stützungs- und Protektionsniveaus, ausgedrückt in einer "globalen Stützungseinheit", wobei die Wahl der Instrumente den einzelnen Staaten weitgehend überlassen bleiben sollte. Bis Dezember 1989 sollten die Teilnehmer detaillierte Vorschläge zur Verwirklichung des langfristigen Konzeptes vorlegen. Spätestens bis Ende 1990 sollte eine Einigung auf das langfristige Reformprogramm und den Zeithorizont für seine Implementierung erfolgen. Da die nationalen Regierungen über die Implementierung der international vereinbarten Verpflichtungen selbst entscheiden sollten, wurden sie aufgefordert, ihre Pläne zur Erreichung der gesetzten Ziele und zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zur Notifizierung vorzulegen. Die Durchführung des Reformprogramms sollte einer multilateralen Überwachung unterworfen werden.

Die EG-Kommission legte im Juli 1989 dem Landwirtschafts-Verhandlungsausschuß konkrete Vorschläge zur Messung des Protektionsniveaus bzw. dessen Abbaus durch eine umfassende Maßzahl ("Aggregate Measure of Support", AMS) vor. Für eine begrenzte Anzahl von Produkten, insbesondere für Getreide, Reis, Zucker, Ölsaaten, Milcherzeugnisse und Rindfleisch, sollten produktspezifische Protektionskennzahlen ("Standard Measurement Units", SMU) ermittelt und durch Aggregation zu der umfassenden Maßzahl zusammengefaßt werden. Entsprechend ihrer früheren Forderung sollten dabei produktionsbeschränkende Maßnahmen berücksichtigt werden. Bezüglich der Verringerung der so umschriebenen AMS sollten die Regierungen bestimmte Verpflichtungen eingehen, die jeweils für die Dauer von fünf Jahren bindend sein sollten. Der Vorschlag der Kommission implizierte, daß trotz des Abbaus der Protektion jedes Land noch in der Lage gewesen wäre, seine spezifischen preispolitischen Instrumente weiterhin anzuwenden und eventuelle angebotsdämpfende Maßnahmen gegen angebotserhöhende in anderen Bereichen aufzurechnen. ¹⁶

Der endgültige Verhandlungsvorschlag der EG wurde im Dezember 1989 vorgelegt. In seinem Mittelpunkt stand wiederum die Konzeption des AMS. Die EG ging jedoch insofern über ihre vorangegangenen Stellungnahmen hinaus, als sie sich nunmehr für eine progressive Verringerung der internen Stützung aussprach in der Hoffnung, damit den Forderungen ihrer Verhandlungspartner nach einem Abbau der Exporterstattungen indirekt entgegenzukommen, da mit der Verringerung der internen Stützung die Differenz zu den Weltmarktpreisen abnimmt. Grundsätzlich sollten Exportsubventionen nicht höher sein dürfen als Importabgaben.

Hinsichtlich des Außenschutzes erklärte sich die EG zu einer "modifizierten Tarifierung" bereit, d. h. einer teilweisen Umwandlung der variablen Abschöpfungen in Zölle. Diese sollten aus einem festen Element, das eine angemessene Gemeinschaftspräferenz zu gewährleisten hätte und im gleichen Rhythmus wie die interne Stützung zu reduzieren wäre, und einem Korrekturelement bestehen, das den Wechselkurs- und andere Weltmarktpreisschwankungen Rechnung tragen sollte. Durch dieses Korrekturelement sollten Wechselkursschwankungen überhaupt nicht und andere Weltmarktpreisschwankungen nur in engen festgelegten Grenzen auf dem Binnenmarkt wirksam werden.¹⁷ Die Bereitschaft zu einer Flexibilisierung ihres Außenschutzes wurde von der EG an die Voraussetzung gebunden, daß ihr im Gegenzug das von ihr geforderte Rebalancing zugestanden würde.

Der Vorschlag der EG wurde von den USA mit großen Vorbehalten aufgenommen. Es wurde anerkannt, daß die EG mit der angebotenen Flexibilisierung ihres Außenschutzes ihren bisherigen starren Standpunkt verlassen habe, aber die Gegenforderung nach Rebalancing erschien aus amerikanischer Sicht unannehmbar. Auch die Vorschläge zu einer lediglich indirekten Begrenzung der Exportsubventionen gingen den USA nicht weit genug. 18

Da auch die Cairns-Gruppe im November 1989 ihre Vorschläge vorgelegt hatte, hatten die Hauptbeteiligten zum Jahresende erneut ihre Positionen bezogen. Nach wie vor lagen die europäischen und die amerikanischen Vorschläge weit auseinander. Spätestens jetzt zeigte sich, daß der Genfer Kompromiß nicht mehr war als eine mühsam zustande gekommene Vereinbarung, die bestehende Meinungsunterschiede nur durch vage Formulierungen zu überbrücken vermocht hatte. Jede Seite nahm für sich in Anspruch, daß ihre Vorschläge durch den Kompromiß gedeckt seien und warf der Gegenseite vor, dahinter zurückzufallen. Umstritten war nicht nur das Ausmaß des Stützungsabbaus, sondern auch die Frage, inwieweit die von der EG vorgeschlagene globale Reduzierung zur Anwendung kommen sollte, die jedem Staat die Wahl der Instrumente offen ließ und Umschichtungen erlaubte oder, wie von den USA und der Cairns-Gruppe gefordert, produkt- und maßnahmenspezifische Festlegungen. Umstritten war weiterhin die Behandlung der Deficiency-Payments, die von den USA als rein interne Stützungsmaßnahme betrachtet wurden, während sie nach den Vorstellungen der EG voll in das AMS eingerechnet werden sollten.

Das vierte Verhandlungsjahr - Irritationen und der Fehlschlag von Brüssel

Das vierte Verhandlungsjahr, das Jahr 1990, brachte zunächst keinen Fortschritt in den Verhandlungen, sondern Auseinandersetzungen zwischen der EG und den USA auf einer Reihe von Nebenschauplätzen. Hierzu gehörte ein erster Schiedsspruch im Rahmen des sogenannten Ölsaaten-Konfliktes, auf den später noch im Zusammenhang einzugehen sein wird. Daneben trat der sogenannte Hormonstreit in eine neue Phase. Wegen der starken Vorbehalte der Verbraucher hatte die EG die Anwendung von Hormonen in der Fleischerzeugung generell verboten, wodurch Importe aus den USA betroffen wurden. Im Gegenzug hatten die USA Strafzölle auf europäische Agrarerzeugnisse im Wert von 100 Mio. US-\$ eingeführt. Sie waren 1989 reduziert worden, nachdem mit der Zulassung der Einfuhr von hormonbehandeltem Fleisch als Tierfutter eine Zwischenlösung erzielt worden war. Außerdem wurde amerikanischen Erzeugern, die auf den Einsatz von Hormonen verzichteten, der Import in die EG ermöglicht. Es stieß daher auf Unverständnis, als die USA 1990 damit begannen, ihre Streitkräfte in Europa durch Rindfleisch-Einfuhren aus den USA zu versorgen.

Für neuen Zündstoff sorgte die Verhängung eines Importverbotes für amerikanisches Schweinefleisch, da die Schlachthöfe in den USA nicht den strengen Hygienebestimmungen der EG entsprechen. Die USA sahen darin die erneute Einführung eines nicht-tarifären Handelshemmnisses. Sie selbst führten strengere Rückstandskontrollen von Importweinen ein und sprachen ein Importverbot für Weine aus der EG aus, die ein bestimmtes Fungizid enthielten, das bei diesen Kontrollen gefunden worden war.

Später flammte der sogenannte "Maiskrieg" wieder auf. Die USA hatten vor dem Beitritt Portugals und Spaniens jährlich rund 2,5 Mio. t Mais und Sorghum dorthin geliefert und fühlten sich durch den Beitritt von diesem Markt verdrängt, was sie veranlaßte, für eine Reihe landwirtschaftlicher Einfuhren aus der EG (Weißwein, Cognac und Whisky) Strafzölle anzukündigen.

Der Konflikt wurde beigelegt, indem sich die Gemeinschaft bereiterklärte, vier Jahre lang jährlich 2 Mio. t Mais und 0,3 Mio. t Sorghum zu ermäßigten Abschöpfungen für den spanischen Markt zu importieren. 19 Um ihrer Forderung nach einer Verlängerung der Ende 1990 auslaufenden Präferenzlieferungen mehr Nachdruck zu verleihen, drohten die USA erneut damit, Strafzölle gegen EG-Agrarimporte zu verhängen.

Zum offenen Streit zwischen den USA und der EG über die Liberalisierung des Weltagrarhandels kam es auf einem Ministertreffen der OECD, das im Mai 1990 in Paris stattfand. Während der US-Landwirtschaftsminister den Europäern den "nötigen politischen Willen" für einen Abbau der Agrarsubventionen absprach und sie damit indirekt für den schleppenden Verlauf der Agrarverhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde verantwortlich machte, warf die Delegation der EG den Amerikanern ihrerseits eine starre Haltung und mangelnde Flexibilität vor.²⁰

Im Juli 1990 präsentierte der Vorsitzende der Verhandlungsgruppe Landwirtschaft, Aart de Zeeuw, einen Entwurf für ein Rahmenübereinkommen, mit dem er den ins Stocken geratenen Verhandlungen neue Impulse zu geben hoffte. Darin wurde eine "substantielle und stufenweise" Verringerung der internen Stützung vorgeschlagen, die den Vorschlägen der EG entsprechend durch das AMS gemessen werden sollte. Die Vertragsparteien sollten für jedes einzelne Produkt ihr Stützungsniveau ermitteln und Maßnahmen für den Abbau vorschlagen. Grundsätzlich sollten nur solche Maßnahmen beibehalten werden, die im weiteren Verlauf der Verhandlungen ausdrücklich genehmigt würden. Für den Bereich des Außenschutzes wurde die Forderung der USA und der Cairns-Gruppe, alle nicht-tarifären Einfuhrbeschränkungen in Zölle umzuwandeln, übernommen. Für Bereiche ohne nennenswerte Importe sollten auf der Grundlage von Zollkontingenten Mindesteinfuhrmöglichkeiten geschaffen werden. Exportsubventionen sollten nicht nur effektiveren GATT-Regeln unterworfen, sondern darüber hinaus stärker als andere Formen der Stützung verringert werden. Dabei blieb offen, ob sich die Verpflichtung zur Kürzung auf die Gesamtausgaben, die Beihilfen pro Mengeneinheit, die insgesamt subventionierten Ausfuhrmengen oder eine Kombination dieser Möglichkeiten beziehen sollte.21

Während die USA in dem Vorschlag einen "guten Verhandlungsrahmen" und "großen Schritt vorwärts" sahen,²² wurde er von der EG abgelehnt. Maßgeblich dafür war die Nichtaufnahme der EG-Forderung nach "Rebalancing", die aus Sicht der EG unzureichende Berücksichtigung eines variablen Außenschutzelementes sowie der Vorschlag, die Exportsubventionen schneller abzubauen als die übrigen Stützungsinstrumente. In dem Vorschlag, über die Bereiche interne Stützung, Außenschutz und Exportsubventionen getrennt zu verhandeln, sah die EG einen Angriff auf die Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarmarktordnungen.

Nachdem das für die Landwirtschaft zuständige Kommissionsmitglied MacSharry seine Vorstellungen im September vorgelegt hatte, leitete die Kommission ihre Vorschläge nach einer intern kontroversen Diskussion im Oktober dem Ministerrat zu.²³ Sie enthielten als Kernstück einen Abbau der internen Stützung um 30% zwischen 1986 und 1996 für die Produktgruppen Getreide und Reis, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, Olivenöl, Zucker und sämtliche tierischen Produkte, ausgedrückt durch das AMS. In der Wahl des Basisjahres 1986 berief sich die Kommission auf den Genfer Kompromiß. Aufgrund in der Zwischenzeit durchgeführter restriktiver Maßnahmen konnte die Hälfte des angebotenen Stützungsabbaus als vollzogen gelten. Bei Obst und Gemüse, Wein, Tabak und Hopfen sollte der Stützungsabbau 10% betragen.

Das zweite tragende Element des Kommissionsvorschlages war ein Abbau des Außenschutzes. Alle Einfuhrschutzinstrumente sollten in Zolläquivalente umgewandelt und diese bis 1996 ebenfalls um 30% abgebaut werden. Die Berechnung der Zolläquivalente sollte erfolgen aus der Differenz des um 10% erhöhten Interventionspreises und eines repräsentativen Weltmarktoder Importpreises im Durchschnitt der Jahre 1986–88. Alle wechselkursbedingten Preisschwankungen sollten durch einen Korrekturfaktor ausgeschlossen werden. Bei einem nicht wechselkursbedingten Sinken der Weltmarktpreise um bis zu 30% sollten 3/10 der Preisdifferenz durch eine Erhöhung der Einfuhrabgaben ausgeglichen werden. ²4 Gegen das Zugeständnis der Tarifierung sollten die bisher zollfreien Einfuhren der Futtermittelgrundstoffe auf der Basis von Eiweißpflanzen, Ölsaaten und Getreidesubstituten einer Einfuhrregelung unterworfen werden. Dazu sollten Zollkontingente mit einem Zoll von 6% für stärkehaltige Futtermittel und 12% für eiweißhaltige Futtermittel im Umfang der um 8% erhöhten bisherigen Importe eröffnet und darüber hinausgehende Einfuhren mit einer an der Einfuhrbelastung von Futtergetreide orientierten Abgabe belastet werden.²5

Die Vorschläge der Kommission waren Gegenstand langer, kontroverser Diskussionen im Rat, wobei sich vor allem Frankreich und die Bundesrepublik gegen die ihrer Meinung nach zu weitgehenden Zugeständnisse wehrten. Der durch den Rat am 6. November verabschiedete Vorschlag eines Verhandlungsangebotes enthielt vor allem in zwei Punkten eine entscheidende Änderung. Der Abbau der aus der Umwandlung der variablen Einfuhrbelastungen entstehenden Zolläquivalenten um 30% wurde mit der Begründung abgelehnt, daß sich durch den Abbau des internen Stützungsniveaus automatisch ein Abbau des Außenschutzes ergäbe. Außerdem wurde die Erhöhung des Zollkontingents für die Einfuhr von Eiweißpflanzen, Ölsaaten und Getreidesubstituten um 8% gegenüber der Basis 1986–88 vom Ministerrat nicht akzeptiert.

Eine wichtige Rolle in dem Vorschlag der Gemeinschaft spielte die Frage, welche Maßnahmen in den Abbau der internen Stützung einbezogen werden sollten und welche nicht. Daß zu den abbaupflichtigen Maßnahmen alle diejenigen gehörten, die auf eine Marktpreisstützung hinausliefen wie beispielsweise Interventionsmaßnahmen, variable Abschöpfungen und Exporterstattungen, war selbstverständlich. Darüber hinaus sollten auch Produktionsmittelbeihilfen dieser Kategorie zugeordnet werden, außerdem direkte produktionsbezogene Zahlungen an die Landwirte, worunter die EG auch die in den USA gewährten Deficiency Payments rechnete. Nicht dem Abbau unterliegen sollten alle Zahlungen im Bereich der Agrarsozialpolitik einschließlich Vorruhestandsregelung, Flächenstillegungs- und Extensivierungsprogramme, Beihilfen für die Umwidmung zu Zwecken des Natur- und Landschaftsschutzes, Katastrophenhilfen, Investitionshilfen, Aufforstungsprämien sowie direkte produktionsneutrale Einkommensbeihilfen. Mit letzteren zielte die Gemeinschaft bereits auf die im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeführten Direktzahlungen ab und versuchte, diese als "produktionsneutral" von den "produktionsbezogenen" Zahlungen der Deficiency Payments zu differenzieren.

Die USA hatten ihren Vorschlag bereits im Oktober der Verhandlungsgruppe Landwirtschaft übermittelt. Er läßt sich in wenigen Hauptforderungen zusammenfassen. Im Mittelpunkt steht dabei die Forderung, sämtliche nicht-tarifären Handelshemmnisse in Zolläquivalente umzuwandeln, wobei jedoch nicht mehr deren vollständiger Abbau gefordert wird, sondern eine Verminderung um durchschnittlich 75% innerhalb von zehn Jahren. Für jedes Produkt soll die Verminderung mindestens 50% betragen. Außerdem soll für bisher völlig abgeschotte-

te Märkte anderen Lieferländern ein Mindest-Marktzugang zu erniedrigten Zollsätzen in Höhe von mindestens 3% des Inlandsverbrauches eröffnet werden, der bis zum Jahr 2000 auf 5% angehoben werden soll. Exportsubventionen für Agrarerzeugnisse sollen innerhalb von zehn Jahren um 90%, für Verarbeitungserzeugnisse innerhalb von sechs Jahren völlig beseitigt werden. Für die interne Stützung forderte der Vorschlag der USA eine Kürzung um 75% innerhalb von zehn Jahren, wobei weniger stark handelsverzerrende Maßnahmen im selben Zeitraum um 30% reduziert werden sollten.²⁶

Der Vorschlag der Cairns-Gruppe ist weitgehend identisch mit dem der USA und soll deshalb hier ebenso wenig dargestellt werden wie Vorschläge anderer Staaten.

Das hochgesteckte Ziel, auf der Ministerkonferenz, die vom 3. bis 7. Dezember 1990 in Brüssel stattfand, die Uruguay-Runde zum Abschluß zu bringen, wurde gründlich verfehlt. Zu weit lagen die Positionen auseinander. Erschwerend kam hinzu, daß der Ministerrat der EG die Kommission darauf verpflichtet hatte, das mühsam beschlossene Mandat vom 6. November 1990 strikt einzuhalten, was den Verhandlungsführern kaum einen Spielraum beließ. Trotz dieser Einschränkungen signalisierten die Kommissare Andriessen und MacSharry im Verlauf der Verhandlungen Bereitschaft, einen Mindest-Marktzugang von 3% zu akzeptieren, das Rebalancing auf Getreidesubstitute zu beschränken (Ölsaaten und Eiweißfuttermittel auszuklammern) und bezüglich der Exportsubventionen eine gewisse Begrenzung einzugehen.²⁷ Diese Bereitschaft stieß vor allem in Frankreich auf massive Kritik. Den übrigen Partnern, insbesondere den USA, gingen die Zugeständnisse nicht weit genug. Ein vom schwedischen Landwirtschaftsminister Hellström vorgelegtes Kompromißpapier, das man vereinfachend als mittlere Position zwischen den extremen Standpunkten der EG und den USA charakterisieren kann und von den USA und der Cairns-Gruppe als konstruktive Verhandlungsbasis bezeichnet wurde, war für die Verhandlungsführer der EG unannehmbar. Die USA und die Cairns-Gruppe brachen daraufhin die Verhandlungen ab und man ging auseinander, ohne einen Termin für ein neues Treffen zu vereinbaren. Sowohl die USA als auch die Cairns-Gruppe machten deutlich, daß aus ihrer Sicht für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen ein deutlich verbessertes Angebot der EG eine unabdingbare Voraussetzung sei.

Trotz des Scheiterns der Brüsseler Ministerkonferenz vermieden sowohl die EG als auch die USA eine weitere Zuspitzung. So erklärte sich die EG bereit, im "Maiskrieg" das bestehende Abkommen zunächst um ein Jahr zu verlängern, und im Konflikt um die Beschränkungen der Fleischeinfuhr aus den USA einigte man sich darauf, amerikanische Schlachthöfe durch eine gemeinsame Kommission überprüfen und Einfuhren zuzulassen, wenn hinsichtlich der hygienischen Anforderungen gewisse Minimalstandards erfüllt waren. Retorsionsmaßnahmen wurden daraufhin von den USA nicht ergriffen. Im Weinkonflikt kündigte die zuständige amerikanische Umweltbehörde an, für das im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen stehende Fungizid Importtoleranzen festzulegen. Darüber hinaus bemühte sich die US-Regierung um eine Verlängerung des zum 1. März 1991 auslaufenden "Fast-Track-Verfahrens". Dieses ist dadurch gekennzeichnet, daß der Kongreß der Regierung ein Verhandlungsmandat erteilt und seine Rechte darauf beschränkt, über das Ergebnis nur als Paket zu entscheiden. Dem Antrag der Regierung auf eine Verlängerung um zwei Jahre wurde im Februar 1991 zugestimmt.

Der Dunkel-Vorschlag

Die festgefahrenen Verhandlungen kamen ernsthaft wieder in Gang, nachdem der GATT-Generaldirektor Dunkel am 20. Dezember 1991 einen Kompromissvorschlag vorgelegt hatte. Für

die Landwirtschaft enthielt er als Kernstück einen Abbau des internen Stützungsniveaus um 20% in sechs Jahren (1993–99) auf der Basis der Jahre 1986–88, wobei nach 1986 erfolgte Maßnahmen angerechnet werden sollten. Ausgenommen von der Abbaupflicht wurden direkte Einkommenszahlungen, sofern ihre Berechnungsbasis vergangenheitsbezogen ist und eine Fortsetzung der Produktion nicht zur Voraussetzung der Zahlung gemacht wird. Beim Außenschutz sollten die Zölle um 36% gesenkt und andere handelshemmende Maßnahmen in Zölle (Tarifäquivalente auf der Basis 1986–88) umgewandelt und diese ebenfalls in sechs Jahren um 36% gekürzt werden. Daneben sollten allen Beteiligten Mindestmarktzugangsmöglichkeiten von zunächst 3% des internen Verbrauchs eingeräumt werden, die bis zum Ende der Übergangszeit auf 5% angehoben werden sollten. Im Basiszeitraum bestehende Einfuhrmöglichkeiten sollten anrechenbar sein, aber nicht eingeschränkt werden dürfen. Exportsubventionen sollten auf der Basis 1986–90 im Zeitraum 1993–99 um 36%, bezogen auf die Haushaltsausgaben, und um 24%, bezogen auf die tatsächlichen Exportmengen einzelner Produkte oder Produktgruppen, verringert werden.²⁸

In seiner ersten Reaktion bezeichnete der Ministerrat den Dunkel-Vorschlag als nicht ausgewogen. Vor allem wurde daran kritisiert, daß der Außenschutz stärker als das interne Stützungsniveau abgebaut werden sollte, worin eine Gefährdung des präferenziellen Absatzes für die Inlandsproduktion gesehen wurde. Bemängelt wurde weiterhin, daß der Vorschlag die Frage der Behandlung der produktbezogenen direkten Ausgleichszahlungen, die in den im Juni 1991 von der Kommission vorgelegten Vorschlägen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eine entscheidende Rolle spielten, weitgehend offen ließ, ebenso die aus der Sicht der EG zentrale Forderung nach Rebalancing. Trotz dieser Vorbehalte ermächtigte der Rat am 10. Januar 1992 die Kommission, als Verhandlungsführer der Gemeinschaft auf der Grundlage des Dunkel-Vorschlages in die entscheidende Phase der Verhandlung einzutreten, wobei versucht werden sollte, aus der Sicht der Gemeinschaft wesentliche Verbesserungen zu erreichen.

Die Verhandlungen wurden zunächst mit "niedrigem Profil" weitergeführt. Später entstand für kurze Zeit der Eindruck, als ob anläßlich des Münchener Wirtschaftsgipfels ein Durchbruch versucht werden sollte. Es blieb aber bei Grundsatzerklärungen der in München versammelten Staats- und Regierungschefs. Anscheinend sollte eine Gefährdung des französischen Referendums zu den Maastrichter Verträgen vermieden werden.

Der Ölsaaten-Konflikt

In die Schlagzeilen gerieten die GATT-Verhandlungen erst wieder im Oktober 1992, wobei es sich diesmal aber nicht um eine direkte Fortsetzung der Uruguay-Runde, sondern um das Wiederaufflammen eines zwischen der EG und den USA seit langem schwelenden Konfliktes handelte. Bei einer insgesamt eher restriktiven Preispolitik hatte der Ministerrat seit Mitte der 80er Jahre die Marktordnungspreise für Ölsaaten weniger stark zurückgenommen als für Getreide, womit Ölsaaten an Wettbewerbskraft gewannen und die Landwirte mit einer Ausdehnung der Anbauflächen reagierten. Damit sahen die USA ihre Absatzmöglichkeiten schrumpfen, was von ihnen als Unterlaufen des in der Dillon-Runde gemachten Zugeständnisses interpretiert wurde. Ein auf Betreiben der USA eingesetztes Panel kam 1991 zu dem Ergebnis, daß die im Rahmen der Marktordnung für Ölsaaten an die Verarbeiter gezahlten Beihilfen für die aus der innergemeinschaftlichen Produktion aufgenommenen Mengen eine Diskriminierung der Einfuhren darstellten und deshalb mit dem GATT nicht zu vereinbaren seien. Die EG reagier-

te darauf, indem sie im Rahmen ihrer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eine Änderung der Marktordnung für Ölsaaten vorzog, wobei der entscheidende Schritt darin bestand, daß an die Stelle der den Verarbeitern gewährten Beihilfe eine Beihilfe an die Erzeuger trat.

Diese formale Änderung, die die Wettbewerbsfähigkeit der innergemeinschaftlichen Ölsaatenproduktion materiell nicht beeinflußte, wurde von den USA als nicht ausreichend angesehen. Eine erneute Beschwerde ihrerseits führte noch im gleichen Jahr zur Wiedereinsetzung des Panels, das im April 1992 seinen Bericht vorlegte, in dem es zu dem Ergebnis kam, daß durch die vorgenommene Änderung zwar die innergemeinschaftliche Produktion und Importe gleich behandelt würden, durch die gewährte Erzeugerbeihilfe aber materiell das Zugeständnis der Dillon-Runde entwertet würde. Die Gemeinschaft wurde aufgefordert, entweder die Marktordnung entsprechend zu ändern oder mit den interessierten Ländern über eine Entschädigung für beeinträchtigte Zollkonzessionen zu verhandeln.²⁹

Eine von der EG angebotene Kompensationszahlung über ein Handelsvolumen von jährlich 400 Mio. US-\$ wurde abgelehnt. Die USA schätzten die für ihre Landwirtschaft entstehende Umsatzeinbuße auf 1 Mrd. US-\$, die Einbußen der übrigen betroffenen Länder nochmals auf etwa den gleichen Betrag. Um ihrer Forderung Nachdruck zu verleihen, stellten sie eine Liste zusammen, nach der Importe aus der Gemeinschaft im Wert von 1 Mrd. US-\$ mit Strafzöllen belegt werden sollten. Die US-Regierung versuchte, noch unmittelbar vor den Präsidentschaftswahlen ein Verhandlungsergebnis zu erzielen und kündigte, als dies nicht gelang, an, auf ein Handelsvolumen von 300 Mio. US-\$, das vor allem Waren aus Frankreich (Weißwein) enthielt, prohibitiv hohe Strafzölle (200%) zu erheben. Während Frankreich dazu neigte, mit entsprechenden Gegenmaßnahmen auf Einfuhren aus den Vereinigten Staaten zu reagieren, drängte die Mehrzahl der übrigen Mitgliedstaaten, die einen Handelskrieg unter allen Umständen vermeiden wollten, auf Beilegung des Konfliktes auf dem Verhandlungswege innerhalb der Frist von 30 Tagen, die zwischen der Ankündigung und dem Vollzug einer solchen Maßnahme liegen muß. Tatsächlich konnte vor Ablauf der Frist (5. Dezember) am 20. November eine Kompromißlösung gefunden werden. 30

Kompromiß zwischen der EG und den USA

Der im Ölsaaten-Konflikt gefundene Kompromiß sieht vor, daß die EG, beginnend mit dem Wirtschaftsjahr 1995/96, im Rahmen ihrer Marktordnung für Ölsaaten eine Basisfläche von 5,128 Mio. ha einführt, was der durchschnittlichen Anbaufläche von 1989–91 entspricht. Von dieser Basisfläche soll in jedem Jahr der gleiche Prozentsatz stillgelegt werden, der in dem betreffenden Jahr – entsprechend den Reformbeschlüssen vom 21. Mai 1992 – für Getreide gilt, mindestens jedoch ein Satz von 10%. Übersteigt die tatsächliche Anbaufläche die um den Stilllegungssatz verminderte Basisfläche, so verringert sich die im Rahmen der Marktordnung für Ölsaaten gewährte Beihilfe um den Prozentsatz der Flächenüberschreitung. Auf den stillgelegten Flächen dürfen Ölsaaten für technische Zwecke ohne Anrechnung auf die Anbaufläche angebaut werden, soweit die dabei anfallenden Nebenprodukte (Ölkuchen, ausgedrückt in Sojamehläquivalent) 1 Mio. t nicht überschreiten.³¹

Im Rahmen der Verhandlungen zur Beilegung des Ölsaaten-Konfliktes einigten sich die EG und die USA auch über die anderen Punkte, die im Rahmen des agrarischen Teils der Uruguay-Runde zwischen ihnen strittig geblieben waren. Die Basis dafür bildete das Dunkel-Papier. Daraus wurde die Kürzung der internen Stützung um 20% gegenüber der Basis 1986-88 im

Laufe einer sechsjährigen Übergangszeit unverändert übernommen, nunmehr wurde jedoch eindeutig festgehalten, daß seit 1986 vorgenommene Kürzungen anzurechnen sind. Die Frage, inwieweit die im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeführten Direktzahlungen der Abbaupflicht unterliegen, wurde in dem Sinne geklärt, daß ein Abbau nicht zu erfolgen hat, wenn sie, was der Fall ist, in Verbindung mit produktionsbeschränkenden Maßnahmen nach fest vorgegebenen Flächen bzw. Viehbeständen gezahlt werden. Der Vollzug des Abbaus wird durch einen umfassenden Maßstab (Aggregate Measure of Support) gemessen. Die Maßnahmen werden nicht im einzelnen festgelegt.³²

Der Außenschutz der Landwirtschaft wird verringert, indem alle importbeschränkenden Maßnahmen in Zölle umgewandelt und diese ebenfalls im Laufe von sechs Jahren um durchschnittlich 36% vermindert werden, wobei jeder Einzelzoll um mindestens 15% abgebaut werden soll. Für die EG ergibt sich der Außenzoll für jedes Produkt aus der Differenz zwischen dem Weltmarktpreis und dem um 10% erhöhten Interventionspreis. Sinkt der Weltmarktpreis um mehr als 10% gegenüber der Basisperiode 1986–88, erfolgt ein entsprechender Aufschlag auf den Außenzoll.³³

Die Eröffnung eines Mindest-Marktzugangs von 3%, am Ende der Übergangszeit von 5%, des Inlandsverbrauches wurde aus dem Dunkel-Vorschlag unverändert übernommen. Für die entsprechenden Mengen wird die Einfuhrbelastung auf 32% der sonst anwendbaren Zölle begrenzt. Die Eröffnung des Mindest-Marktzugangs muß, was für die EG zu Problemen führen kann, für einzelne Produkte erfolgen. Die angestrebte Möglichkeit einer Zusammenfassung zu Produktgruppen ließ sich in den Verhandlungen nicht durchsetzen.

Hinsichtlich der Gewährung von Exportsubventionen weicht der zwischen der EG und den USA gefundene Kompromiß insofern von dem Dunkel-Vorschlag ab, als die mit Hilfe von Subventionen exportierten Mengen nur um 21% statt um 24% reduziert werden sollen. Bei den Ausgaben für Exportsubventionen wurde die vorgeschlagene Verminderung um 36% beibehalten. Auch in diesem Fall beziehen sich die vereinbarten Kürzungen auf einzelne Produkte. Basis für den Abbau ist der Durchschnitt der Jahre 1986–90.34

Hinsichtlich des Rebalancing bleibt der Kompromiß weit hinter den ursprünglichen Wünschen der EG zurück. Lediglich für den Fall, daß die Einfuhr von Getreidesubstituten im Vergleich zu 1986–90 stark ansteigt und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu untergraben droht, ist vorgesehen, daß die vertragschließenden Parteien Beratungen aufnehmen mit dem Ziel, eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden.

Der Kompromiß zwischen der EG und den USA ist bei den europäischen Bauernverbänden auf heftige Kritik gestoßen. In Frankreich hat sich die Regierung dieser Kritik teilweise angeschlossen und der Kommission ein zu weitgehendes Entgegenkommen gegenüber den Vereinigten Staaten unter Überschreitung ihres Verhandlungsmandates vorgeworfen. Was von Kritikern häufig übersehen wird, ist die Tatsache, daß die vereinbarte Kürzung der Ausgaben für Exportsubventionen und der mit Hilfe von Subventionen exportierten Mengen auch Ausfuhren der Vereinigten Staaten betrifft, die beispielsweise die im Rahmen ihres "Export Enhancement Program" subventionierten Weizenexporte deutlich zurücknehmen müssen. Inwieweit aufgrund des Kompromisses gegenüber der im Mai 1992 beschlossenen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik noch weitere Produktionsbeschränkungen notwendig sind, ist zwischen der Kommission und den europäischen Bauernverbänden umstritten. Während die Kommission nachweist, daß sich der vereinbarte Abbau der Exportsubventionen weitgehend im Rah-

men der bereits gefaßten Reformbeschlüsse durchführen läßt, kommen die europäischen Bauernverbände zu dem Ergebnis, daß es erheblich weitergehender Einschränkungen bedarf, da einige der von der Kommission verwendeten Annahmen, insbesondere diejenigen über den Produktionsrückgang bei Getreide durch Flächenstillegung und Extensivierung sowie über die Mehrverwendung von Getreide als Futtermittel, als zu optimistisch angesehen werden. Vermutlich werden in einigen Bereichen weitere Beschränkungen notwendig, die aber längst nicht so dramatisch ausfallen dürften, wie von den Bauernverbänden befürchtet.

Ausblick

Die Frage, inwieweit der zwischen der EG und den USA ausgehandelte Kompromiß die Zustimmung der anderen Partner findet, war bei der Abfassung dieses Beitrages offen. Zu wenig war über ihre Reaktion bekannt geworden. Auch die Frage, inwieweit der Agrarhandel tatsächlich das entscheidende Hindernis war, an dem bislang ein Fortschritt der Verhandlungen scheiterte, ließ sich noch nicht endgültig beantworten. Daß es auch in den übrigen Bereichen erhebliches Konfliktpotential gab, liegt auf der Hand. Die geringen Fortschritte, die in den Gesamtverhandlungen nach dem Agrarkompromiß zwischen der EG und den USA erreicht wurden, deuten darauf hin, daß man in den übrigen Bereichen weniger weit fortgeschritten war, als es mitunter dargestellt wurde.

Entscheidender ist jedoch die Frage, ob durch den mühsam gefundenen Kompromiß tatsächlich ein Schlußstrich unter den im Bereich der Landwirtschaft immanenten Konflikt zwischen der EG und den USA gezogen wurde. Die bisherigen Erfahrungen mahnen zur Skepsis. Zwar werden durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik die Exporte der Gemeinschaft bei wichtigen Agrarprodukten, vor allem Getreide, deutlich reduziert, aber der technische Fortschritt wird weiter wirksam bleiben. Er wird die Gemeinschaft vor die Entscheidung stellen, weitergehende Anpassungen im Einsatz von Produktionsfaktoren für die Erzeugung von Nahrungsmitteln und entsprechende Änderungen der Betriebsstrukturen hinzunehmen oder einen Wiederanstieg der nur auf dem Weltmarkt abzusetzenden Mengen zuzulassen. Für die USA bietet der gefundene Kompromiß eine Erleichterung, auch wenn sie hinter den Wünschen der Produzenten zurückbleibt. Sobald der neugeschaffene Spielraum durch großzügigere Handhabung bei der Flächenbegrenzung oder Ertragssteigerungen ausgeschöpft ist, stellt sich jedoch das gleiche Problem.

Geht man davon aus, daß die Entwicklungsländer ihren Bedarf an Nahrungsmitteln überwiegend aus der eigenen Produktion decken müssen, da nur wenige von ihnen in ausreichendem Maße über die für Importe notwendigen Devisen verfügen, und daß in den Ländern des ehemaligen Ostblocks eine ähnliche Situation herrschen wird, so werden auch in Zukunft EG und USA um die insgesamt begrenzten Absatzmöglichkeiten für Agrarprodukte auf den Weltmärkten konkurrieren. Sollte es den Ländern des ehemaligen Ostblocks wider Erwarten gelingen, ihr Produktionspotential besser zu nutzen, als dies aufgrund institutioneller Mängel in der Vergangenheit der Fall war, würde die Aufnahmefähigkeit der Weltmärkte schrumpfen und sich die Konkurrenzsituation verschärfen. Dies wäre sowohl in der EG als auch in den USA mit weiteren schmerzlichen Anpassungen in der Landwirtschaft verbunden. In der Bereitschaft, sie im Grundsatz zu akzeptieren, aber durch geeignete Maßnahmen so zu steuern, daß sie sozial akzeptierbar sind, die natürlichen Ressourcen erhalten bleiben und die Lebensfähigkeit ländlicher Regionen bewahrt wird, liegt der Schlüssel für eine dauerhafte Beilegung des Konfliktes.

Anmerkungen

- 1. Die deutsche Fassung der Ministererklärung ist abgedruckt in: Europa-Archiv (Dokumente), Nr. 42 (1987), S. 163–169.
- 2. Für eine umfassende Darstellung vgl. Bettina Hartwig: Die GATT-Regeln für die Landwirtschaft: Eine ökonomische Analyse ihrer Wirksamkeit vor dem Hintergrund der Streitbeilegung; Agrarwirtschaft Sonderheft 134, 1992; Bettina Hartwig/Stefan Tangermann, Die Stellung des Agrarhandels im GATT am Beginn der Uruguay-Runde, in: Agrarwirtschaft 3 (1987), S. 69-80; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Aktuelle Fragen der Ordnung des internationalen Agrarhandels, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 362, Münster-Hiltrup 1988; Dale E. Hathaway, Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules. Institute for International Economics, Policy Analysis in International Economics 20, Sept. 1987; Ernst-Ulrich Petersmann, Die EWG als GATT-Mitglied - Rechtskonflikte zwischen GATT-Recht und Europäischem Gemeinschaftsrecht, in: Meinhard Hilf/Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), GATT und Europäische Gemeinschaften, Baden-Baden 1986.
- 3. Vgl. Hartwig, a.a.O., S. 22ff; Hartwig/Tangermann, a.a.O., S. 70ff.
- 4. Vgl. Petersmann, a.a.O., S. 150.
- 5. Vgl. Hartwig/Tangermann, a.a.O., S. 71.
- 6. Vgl. Hartwig, a.a.O., S. 145ff; Hartwig/Tangermann, a.a.O., S. 71.
- 7. Vgl. wissenschaftlicher Beirat, a.a.O., S. 17 f.
- 8. Vgl. ebd. S. 19f.
- 9. Vgl. ebd. S. 20f.
- 10. OECD: Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook, Paris 1988.
- 11. Hans-Peter Fröhlich, Das GATT am Scheideweg. Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 168, 2/1989; Ulrich Koester u. a., Disharmonies in EC and US Agricultural, Policies: A Summary of Results and Major Conclusions, EG-Kommission (Hrsg.), Brüssel 1988.
- 12. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, a.a.O., S. 24.

- 13. Vgl. ebd., S. 25.
- 14. Vgl. ebd., S. 26ff.
- 15. Vgl. ebd., S. 29.
- 16. Vgl. ebd., S. 372f.
- 17. Vgl. Agra-Europe 51 (1989), Europa-Nachrichten, S. 14.
- 18. Vgl. Agra-Europe 1, 2 (1990), Europa-Nachrichten S, 1.
- Vgl. Winfried von Urff, Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, S. 105–116, hier S. 112f.
- 20. Vgl. Agra-Europe 23 (1990), Europa-Nachrichten, S. 1.
- 21. Vgl. Agra-Europe 28 (1990), Europa-Nachrichten,
- 22. Vgl. Agra-Europe 30 (1990), Europa-Nachrichten, S. 3.
- 23. Vgl. Agra-Europe 41 (1990), Europa-Nachrichten, S. 9-12.
- 24. Vgl. Winfried von Urff, Agrar- und Fischereipolitik in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 97–108, hier S. 101.
- 25. Vgl. ebd. S. 101.
- Vgl. Dirk Manegold, Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1990, in: Agrarwirtschaft 12 (1990), S. 379–399, hier S. 391–394.
- 27. Vgl. Agra-Europe 50 (1990), Europa-Nachrichten, S. 8.
- Vgl. Winfried von Urff: Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92, S. 103-114, hier S. 111.
- 29. Vgl. Dirk Manegold, Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1992, in: Agrarwirtschaft 1 (1993), S. 1–18, hier S. 16.
- 30. Vgl. ebd., S. 16.
- 31. Vgl. ebd., S. 18.
- 32. Vgl. ebd., S. 17.
- 33. Vgl. ebd., S. 17.
- 34. Vgl. ebd., S. 17.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik

Fritz Franzmeyer

Regionale Entwicklungsunterschiede – Entstehung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik

Die Regionen der Europäischen Gemeinschaft sind sehr unterschiedlich entwickelt. Dies gilt zumal seit der "Süderweiterung" um Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986). Hier, wie zuvor schon in bezug auf Irland, werden regionale zu nationalen Entwicklungsproblemen. In den sechziger Jahren hatten sich die regionalen Differenzen zwischen den Pro-Kopf-Einkommen der Alt-EG noch als Folge hoher Absorptionskraft der Arbeitsmärkte in den Zentren und relativ hoher Mobilität der Arbeitskräfte aus dem Süden abschwächen können ("Passivsanierung"). In Zeiten stark gestiegener Arbeitslosigkeit auch in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten ist dies nicht mehr möglich. So hat sich die Kluft zwischen armen und reichen Regionen in den siebziger Jahren wieder vergrößert. Seit Mitte der siebziger Jahre betreibt die Gemeinschaft daher eine aktive Regionalpolitik. Auch diese konnte jedoch nicht bewirken, daß die rückständigeren Regionen in den achtziger Jahren erneut aufholten.

Für die EG-Kommission ist dies eine Frage der Dimensionierung ihrer "Kohäsionspolitik". Im Laufe der Jahre setzte sie, unterstützt durch das Europäische Parlament und die politischen Forderungen aus der Peripherie der Gemeinschaft, eine deutliche Aufstockung der für Regionalpolitik bereitgestellten Gemeinschaftsmittel durch. Die Wirkung blieb aber zunächst gering, weil das Geld zu sehr nach dem Gießkannenprinzip verteilt wurde. Eine Konzentration des Mitteleinsatzes wurde mehr und mehr zum Gebot der Stunde.

Für beides, Aufstockung und Konzentration, werden seit Mitte der achtziger Jahre weitere Argumente angeführt: Der Binnenmarkt entfalte tendenziell zentripetale Kräfte, denen es durch verstärkte Entwicklungsaktivitäten an der Peripherie entgegenzusteuern gelte. Die für spätestens 1999 ins Auge gefaßte Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) schließlich könne von den noch wenig entwickelten Ländern nur bei massivster Unterstützung durch die reichen mitvollzogen werden.

Der "wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt" (Kohäsion) ist als Ziel der Gemeinschaft seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Juli 1987 auch im Text des EWG-Vertrages stark aufgewertet worden. Dort heißt es, daß vor allem "der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete" verringert werden soll. Zu diesem Zwecke wurden 1988 – in Umsetzung des sogenannten Delors-Pakets¹ – die drei Strukturfonds der EG (Europäischer Regionalfonds, Europäischer Sozialfonds, Abt. Ausrichtung des Europäischen Agrarfonds) reformiert²; ihre Mittel wurden, zusammengenommen, innerhalb von fünf Jahren real verdoppelt. Der Einsatz der Fonds ist untereinander, mit den Darlehen der Europäischen Investitionsbank sowie den anderen Finanzinstrumenten der EG (Darlehen und Zuschüsse der EGKS, Euratom-Darlehen und "Neues Gemeinschaftsinstrument") zu koordinieren, die übrigen Politikbereiche der EG haben das Kohäsionsziel zu berücksichtigen, und auch die nationale Regionalpolitik der Mitgliedstaaten muß mit der gemeinschaftlichen Strukturpolitik

kohärent sein. Unter den übrigen Politikbereichen ausdrücklich erwähnt ist die Errichtung des Binnenmarktes (Art. 130b). Auch sie soll das Kohäsionsziel berücksichtigen und zu dessen Verwirklichung beitragen. Durch Bezugnahme auf Art. 130c wird das Spektrum der Problemregionen in diesem Politikzusammenhang ausdrücklich auf die Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung erweitert.

Finanzielle Größenordnung und Verteilung der Mittel

Im Jahre 1992 band die EG für Strukturpolitik rd. 19 Mrd. ECU aus ihrem ordentlichen Haushalt; das sind 28 v. H. des Gesamtbudgets. Hinzu kommen Kredite über rd. 12 Mrd. ECU, die aber z. T. in andere als regionalpolitische, meist energiepolitische, Verwendungen fließen. Nach der Rahmenverordnung (EWG, Nr. 2052/88) zur Reform der Strukturfonds (Art. 12 [5]) sollen 80 v. H. der Mittel des Regionalfonds (EFRE), der von allen Fonds über die größte Ausstattung verfügt, auf die sogenannten Ziel-1-Regionen, d. h. diejenigen, deren Pro-Kopf-Einkommen 75 v. H. des EG-Durchschnitts nicht überschreitet, konzentriert werden. Zu diesen Gebieten zählen ganz Portugal, Griechenland und Irland sowie große Teile Spaniens und der italienische Mezzogiorno. Die Mittel des EFRE sind zu 85 v. H. vorab indikativ auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt. 1991 erhielten Portugal und Griechenland je rd. 14, Italien 22, Spanien knapp 26 und Irland – mit seiner geringen Bevölkerung – gut 4 v. H. dieses Fonds. Welche Relevanz diese Größenordnungen für die begünstigten Regionen haben, läßt sich an den Ländern ermessen, deren gesamtes Staatsgebiet Ziel-1-Region ist: In Portugal und Griechenland entsprach im Jahre 1990 der Zuschuß aus allen drei Fonds zusammen 2,3 v. H. des Bruttoinlandsprodukts; in Irland waren es 2,2 v. H..

Mit dem Jahre 1992 lief die erste mittelfristige Finanzplanung der Gemeinschaft aus. Die Dotierung der Fonds war integraler Bestandteil dieser Planung. Die Anschlußregelung sollte im Zeichen des Maastrichter Vertrages stehen. Mit dem Vertrag wird die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik erneut weiterentwickelt. Zu den Neuerungen zählt vor allem die Errichtung eines weiteren Fonds, des "Kohäsionsfonds", noch vor Ende 1993 (Art. 130d [2]), aus dem "Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur" finanziell unterstützt werden sollen. Den transeuropäischen Netzen ist ein eigener Titel, XII, des Vertrages gewidmet; sie sollen einen Beitrag zur Kohäsion und zur Verwirklichung des Binnenmarktes leisten und betreffen die Infrastruktur nicht nur im Bereich Verkehr, sondern auch in den Bereichen Telekommunikation und Energie (Art. 129b [1]). Auch die Mittel aus einer nach dem Beschluß des Europäischen Rates (Edinburgh) vom Dezember 1992 neu zu schaffenden, befristeten Darlehnsfazilität über 5 Mrd. ECU im Rahmen der Europäischen Investitionsbank sollen bevorzugt in den Ausbau solcher Netze fließen. Für Umweltpolitik (Art. 130r bis 130t) hatte die Gemeinschaft schon mit der Einheitlichen Akte eine ausdrückliche Zuständigkeit erhalten, nachdem sie freilich über Art. 235 EWGV schon lange zuvor auf diesem Gebiet tätig geworden war.

In dem "Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" zum Vertrag von Maastricht werden die strukturellen Anspruchskriterien für Mittel aus dem Kohäsionsfonds (weniger als 90 v. H. des EG-durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens) so festgelegt, daß nur Portugal, Griechenland, Spanien und Irland Empfängerländer sein können. Die neuen Bun-

desländer haben zwar Anspruch auf Ziel-1-Förderung, nicht aber auf die Ergänzungsförderung aus dem Kohäsionsfonds, da das Kriterium relativer Entwicklungsstand im ersten Falle auf regionaler, im zweiten Falle aber auf nationaler Ebene erfüllt sein muß. Das Protokoll betont noch einmal die "wesentliche" Rolle der Kohäsionspolitik für den "dauerhaften Erfolg der Gemeinschaft" und kündigt in diesem Zusammenhang eine erneute Überprüfung der Fondsausstattung im Jahre 1992 an; dies konnte von vornherein nur im Sinne einer weiteren Aufstockung gemeint sein. Außerdem wird die Beseitigung "regressiver Elemente im derzeitigen System der Einnahmen" in Aussicht gestellt.

Das Delors-II-Paket und die Beschlüsse von Maastricht und Edinburgh

Mit dem sogenannten Delors-II-Paket legte die EG-Kommission im Februar 1992 ihre aus dem Vertragsentwurf abgeleiteten Vorstellungen zur künftigen mittelfristigen Entwicklung des EG-Haushalts im allgemeinen und der Strukturfonds im besonderen vor.³ Bei einem realen Gesamtanstieg in den Jahren 1993 bis 1997 von einem knappen Drittel sollten die Ausgaben für Strukturpolitik um 57 v. H. – (das sind 9,5 v. H. im jährlichen Durchschnitt), diejenigen

Mittelfristige Haushaltsplanung der EG bis 1999 zu Preisen von 1992

				Landwirt-	Ziel 1(2)	dar.:		Sonstiges	Insgesamt
				schaftspolitik		Struktur- politik	Kohäsions- fond		
Erste finanzielle Voraus- schau (Delors- Paket I)	1987		MRD. ECU	32,7	9,1	-	-	9,2	51,0
			Struktur	64,2	17,8	1	, a	18,0	100,0
	1992		MRD. ECU	35,3	18,6	11,0	₹ # .	12,6	66,5
			Struktur	53,1	28,0	(59,1)	9-	18,9	100,0
			92/87 v. H.¹)	+ 1,5	+ 15,4	-	(3 -)	+ 6,5	+ 5,5
Zweite finanzielle Voraus- schau (Delors- Paket II)	1993		MRD. ECU	35,2	21,3	12,3	1,5	12,7	69,2
			Struktur	50,9	30,8	(57,7)	(7,0)	18,4	100,0
	Entwurf der EG- Kommis- sion	1997	MRD. ECU	39,6	29,3	18,4	2,5	18,6	87,5
			Struktur	45,3	33,5	(62,8)	(8,5)	21,3	100,0
			97/92 v. H.¹)	+ 2,3	+ 9,5	+ 10,8		+ 8,1	+ 5,6
	Beschluß von Edin- burgh	von	MRD. ECU	37,0	26,5	16,4	2,5	14,5	78,0
			Struktur	47,4	34,0	(61,9)	(9,4)	18,6	100,0
			97/92 v. H.¹)	+ 0,9	+ 7,3	+ 8,3	18	+ 2,8	+ 3,2
		1999	MRD. ECU	38,4	30,0	19,3	2,6	15,7	84,1
			Struktur	45,7	35,7	(64,3)	(8,7)	18,7	100,0
			99/92 v. H. ¹)	+ 1,2	+ 7,1	+ 8,4	-	+ 3,2	+ 3,4

1) Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate; 2) In Klammern: Strukturpolitik = 100; Quellen: EG-Kommission; Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Edinburgh für das Ziel 1 – also auch für Ostdeutschland – um 67 v. H. oder knapp 11 v. H. pro Jahr steigen. Der Kohäsionsfonds sollte 1993 zunächst mit 1,5 Mrd. ECU ausgestattet sein und bis 1997 auf 2,5 Mrd. ECU anwachsen. Zusammen mit den Mitteln aus dem Kohäsionsfonds sollten sich die Zuflüsse an Strukturmitteln für Portugal, Griechenland, Spanien und Irland noch einmal verdoppeln. Für Spanien hätte allerdings keine volle zweifache Verdoppelung von 1987 bis 1997 vorgelegen, da das Jahr 1992, Basisjahr für die zweite Verdoppelung, nur für Ziel-1-Gebiete zugleich auch das Endjahr für die erste Verdoppelung ist; für die übrige Förderung gilt 1993 als Endjahr. Nur noch moderat (12 v. H.) steigen sollten die Ausgaben für Landwirtschaft. Daß es hier überhaupt noch zu einem Anstieg kommen soll, dürfte damit zusammenhängen, daß im Zuge der Reform der EG-Agrarpolitik die Einkommen der Landwirte immer weniger über Garantiepreise und immer mehr über direkte Einkommenstransfers gesichert werden sollen; Subventionsleistungen durch die Verbraucher werden also durch solche aus dem EG-Haushalt ersetzt.

Bei den Mitgliedstaaten stieß die Kommissionsvorlage zum Delors-II-Paket überwiegend auf heftige Kritik - aus unterschiedlichen Gründen. Den Kohäsionsländern ging die vorgesehene Aufstockung noch nicht weit genug, den Nettozahlerländern - den derzeitigen wie denen, die diesen Status künftig erreichen dürften - ging sie entschieden zu weit. In der restriktiven Haltung der Nettoaufbringerländer kam vor allem zum Ausdruck, daß sich ihr finanzwirtschaftlicher Spielraum seit 1990 stark verengt hat: in Großbritannien und Frankreich als Folge der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche mit ihren kontraktiven Wirkungen auf das Steueraufkommen, in Deutschland, wo die Konjunktur noch bis ins Jahr 1992 hinein von der kräftigen Nachfrage in den neuen Bundesländern gestützt wurde, als Folge der hohen öffentlichen Transfers dorthin. Zudem werden alle Mitgliedstaaten zu straffer Haushaltspolitik gezwungen, wollen sie die Maastricht-Kriterien für eine Teilnahme an der Europäische Wirtschafts- und Währungsunion erfüllen. So sah sich die Kommission genötigt, zurückzustecken. Zunächst schlug sie eine Streckung der Gesamtsteigerungsrate bis 1999 vor, dann signalisierte sie auch Bereitschaft zur absoluten Kürzung ihrer ursprünglichen Ansätze. Auf dem Edinburgher Gipfel im Dezember 1992 wurde eine Grundsatzeinigung erzielt. Danach soll der gesamte EG-Haushalt bis 1999 schrittweise auf gut 84 Mrd. ECU (Verpflichtungen, zu Preisen von 1992) aufgestockt werden. Davon werden dann 30 Mrd. ECU oder knapp 36 v. H. Strukturmittel sein.

Der darin enthaltene Kohäsionsfonds beginnt, der ursprünglichen Planung entsprechend, mit einer Ausstattung von 1,5 Mrd. ECU; er wächst bis 1997 in gleichgroßen Jahressprüngen auf 2,5 Mrd. und dann noch einmal mit zwei kleineren Beträgen auf 2,6 Mrd. ECU. Über den gesamten Zeitraum der neuen mittelfristigen Finanzplanung soll der EG-Haushalt um 26,5 v. H., der Strukturetat um 61 v. H. steigen. Die Mittel für die vier "Kohäsionsländer" werden nun bis 1999 real verdoppelt. Außerdem werden diese Länder von 1995 an – Spanien u. U. auch schon 1993 und 1994 – bei der Mehrwertsteuerabführung relativ entlastet. Obwohl sich die durchschnittliche Jahresrate der Mittelaufstockung für Strukturpolitik – bei weiterer Konzentration auf die rückständigen Länder und Gebiete – im Zeitraum der neuen finanziellen Vorausschau gegenüber derjenigen aus dem abgelaufenen mehr als halbiert, ist sie immer noch mehr als doppelt so hoch wie die für den Gesamthaushalt, so daß das Gewicht der Strukturmittel weiterhin deutlich steigt.

Voraussetzungen für eine wirksame Kohäsionspolitik

Die "Kohäsionsländer" begründen ihre Forderungen nach erneuter drastischer Aufstockung der Strukturfonds mit den Schwierigkeiten, die ihnen die Vollendung des Binnenmarktes, vor allem aber die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion bereiten werde. Diese Befürchtungen lassen sich auf Erfahrungen zurückführen:

- Die verstärkte Marktintegration der 80er Jahre in der EG hat keine Verringerung des regionalen Ungleichgewichts bewirkt.
- Die meisten der unterdurchschnittlich entwickelten EG-Länder erwiesen sich zugleich als die inflationsanfälligeren.

Demzufolge verläuft die ökonomische Begründung für vermehrte Transfers etwa entlang folgender Argumentationslinie: Die Strukturhilfen der EG verhelfen den rückständigen Ländern zu einer besseren Infrastruktur, und sie stimulieren zugleich die private Investitionstätigkeit. Beides begünstigt einmal den Aufholprozeß via Wachstumsschub, und es mildert zugleich den Lohnkostendruck – als eine der wesentlichen Inflationsursachen – via Produktivitätsschub. Eine Belastung des nationalen (und/oder regionalen/kommunalen) Staatshaushalts wird vermieden. Mit dem auf diese Weise erfolgreichen Unterlaufen der Inflationsspirale werden unter den künftigen Währungsunionsbedingungen rezessive Wirkungen einer dann einheitlichen, stabilitätsorientierten Geldpolitik vermieden.

Das Delors-II-Dokument führt diesen Zusammenhang mit Bezug auf den Kohäsionsfonds explizit an. Dort heißt es: Die "spezifischen Anstrengungen (mit Hilfe des Kohäsionsfonds, d. Verf.) sollen die für den Übergang in die 3. Stufe (der EWWU, d. Verf.) erforderlichen Konvergenzkriterien erfüllen helfen", d. h. sie sollen dazu beitragen, das Haushaltsdefizit des Staates und die Inflationsrate zurückzuführen; relativer Zinsrückgang und mehr Wechselkursstabilität wären dann eine eher automatische Folge.

Diese Wirkung kann jedoch nur unter zwei Voraussetzungen eintreten:

- Der Staat darf die externe, transferbedingte Entlastung nicht zur kriterienwidrigen Aufstockung eigener Ausgaben nutzen, insbesondere darf der zusätzliche Spielraum nicht zur Umstrukturierung des Staatshaushalts zugunsten konsumtiver Verwendungen (öffentliche Gehälter, Rüstung) führen.
- Sofern das gesamte Lohn- und Gehaltsniveau zuvor stabilitätswidrig hoch war, dürfen die transferbedingten Produktivitätssteigerungen nicht zu entsprechenden zusätzlichen Lohnsteigerungen führen.

Eine Theorie der Währungsunion, die den Akteuren – als Bedingung für das Vermeiden negativer regionaler Verteilungswirkungen – ein solches "rationales" Verhalten unterstellt, übersieht leicht, daß ein Verhalten, das in ökonomischen Funktionszusammenhängen rational wäre, irrational sein kann, sobald die politische Dimension hinzukommt. Der Maastrichter Vertrag stellt genau diese Ambivalenz rationalen Verhaltens her: In der Theorie diszipliniert der massenhaft drohende Verlust von Arbeitsplätzen die Tarifpolitik in den inflationsanfälligeren Mitgliedsländern der Währungsunion. In der Praxis des Maastrichter Vertrages (einschließlich

seiner kohäsionspolitischen Ausfüllung durch das Delors-II-Paket) könnten der Staat und/oder die Tarifparteien dieser Länder darauf spekulieren, daß die Partnerländer einer regional konzentriert auftretenden politisch-sozialen Destabilisierung bei drohender Massenarbeitslosigkeit (die durch permissive Lohnpolitik ausgelöst werden kann) im Interesse "des Ganzen" mit mehr Finanzhilfe entgegenwirken werden. Im endogenen ökonomischen Wirkungszusammenhang besteht ein trade-off zwischen Lohnstückkosten und Arbeitsvolumen. In dem um externe Politikreaktionen erweiterten Wirkungszusammenhang ist dieser trade-off zwar nicht für die EG insgesamt, wohl aber mit nicht geringer Wahrscheinlichkeit in einzelnen wirtschaftlich rückständigeren Mitgliedstaaten aufgehoben: Hier könnte ein Verhalten als rational empfunden werden, das sowohl ein höheres Lohnniveau als auch erhöhte Transferzuflüsse verspricht.

Vorbereitung einer Wirtschafts- und Währungsunion der Zwölf

Die Regierungskonferenz zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion scheint diese Gefahr durchaus gesehen zu haben. Dafür spricht, daß die Kausalbeziehung Transferhilfe → Konvergenzerleichterung zum Zwecke der Disziplinierung instrumentalisiert wird, jedenfalls soweit es den Zugriff auf den Kohäsionsfonds betrifft: Nur diejenigen der vier Länder mit grundsätzlichem Anspruch auf Mittel aus dem Kohäsionsfonds sollen nach dem Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt tatsächlich in den Genuß von Auszahlungen kommen, "die ein Programm zur Erfüllung der in Art. 104c ... genannten Bedingungen der wirtschaftlichen Konvergenz vorweisen". Diese Konditionierung wurde in Edinburgh bekräftigt. Sie erscheint jedoch aus mehreren Gründen halbherzig und droht daher ihren Zweck zu verfehlen:

- Nach Art. 109e (2a) des Maastrichter Vertrages wird ohnehin jeder Mitgliedstaat verpflichtet, noch vor Ende 1993 mehrjährige Programme für eine "dauerhafte Konvergenz" festzulegen; der Zugriff auf den Kohäsionsfonds wird insoweit nicht zusätzlich erschwert. Allerdings können – wenngleich frühestens nach zwei Jahren – die bewilligten oder vorgesehenen Mittel gekürzt oder gestrichen werden, wenn das begünstigte Land nicht gegebenenfalls ein "übermäßiges Haushaltsdefizit", das der Rat feststellt, binnen Jahresfrist beseitigt.

-Selbst wenn der Zugriff speziell auf den Kohäsionsfonds erschwert würde, wäre das Druckpotential bei anfänglich im Durchschnitt 375, später 650 Mill. ECU pro Empfängerland und Jahr⁵ zu klein, um Wirkung zu zeigen. Gemessen an den gesamten – hypothetisch um den Kohäsionsfonds in seiner Anfangsausstattung ergänzten – Strukturmitteln, die die vier Länder 1990 von der EG erhielten, wäre auf diese Weise lediglich ein Fünftel konditioniert gewesen. Besser wäre es daher gewesen, man hätte nicht nur den Kohäsionsfonds, sondern die gesamte vorgesehene Aufstockung der Strukturmittel an Konvergenzbedingungen geknüpft. Und zwar hätte man die Transferzahlungen auch in der Anlaufphase nicht von der bloßen Vorlage von Konvergenzprogrammen, sondern von meßbaren Konvergenzerfolgen bei den Indikatoren, auf die es letztlich ankommt (Preise, Löhne, Wechselkurse) abhängig machen sollen. Die für die Zeit ab 1995 angedrohte Zahlungsaussetzung ist zweifellos ein wirksamer Sanktionsmechanismus – im Gegensatz zu den drastischeren zwei unter den drei Sanktionsandrohungen nach Art. 104c (11) bei übermäßigem öffentlichen Defizit (Vorenthaltung von EIB-Mitteln, unverzinsliche Hinterlegung von Geldbeträgen, Geldbußen), wo die Durchsetzbarkeit zwei-

felhaft ist. Der Rat muß sich freilich erst noch als politisch fähig erweisen, einen solchen Beschluß auch zu fassen.

- Für die Konditionierung der gesamten zusätzlichen Strukturmittel und nicht nur des Kohäsionsfonds spricht auch, daß der postulierte Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Verkehrsinfrastruktur auf der einen Seite (noch dazu bei den in Rede stehenden Größenordnungen) und der Erfüllung wirtschaftspolitischer Konvergenzkriterien auf der anderen allzu bemüht wirkt, als daß er inhaltlich überzeugen würde; jedenfalls kann er dies nicht mehr und nicht weniger als der Zusammenhang, der zwischen dem Aufbau auch der übrigen transeuropäischen Netze bzw. den fondsfinanzierten Programmen und Projekten überhaupt und der Kriterienerfüllung besteht.

Die Verquickung von Kohäsion und Konvergenz im Maastrichter Vertrag und im Delors-II-Paket ist nicht nur das typische Produkt eines "deals" zwischen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Interessen. Es ist zugleich Element im Machtkampf zwischen den EG-Organen. Wer über die Verwendung des Gemeinschaftsbudgets maßgeblich entscheidet, bestimmt auch über die Politik der Gemeinschaft. Dies ist um so mehr der Fall, je umfangreicher der EG-Haushalt ist. Strukturmittel und Kohäsionsfonds sind nicht-obligatorische Ausgaben, über die das europäische Parlament das letzte Wort hat. Aufstockung dieser Mittel und Umstrukturierung des Haushalts zu ihren Gunsten stärken folglich im Prinzip das Parlament gegenüber dem Rat (wenngleich sich der früher übliche alljährliche Haushaltsstreit auf die Aushandlung der interministeriellen Vereinbarung verlagert hat, die jeweils erst die mittelfristige Finanzplanung ermöglicht). Zugleich wird aber auch die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten gestärkt, denn sie entwirft den Haushaltsplan, auf ihren Initiativen basieren die Ausgaben. Folgerichtig sind Kommission und Parlament die treibenden Kräfte und ist der Rat die bremsende Kraft. Allerdings wird die Bremswirkung nur über das Einstimmigkeitspostulat (Art. 130d) wirksam, das den Nettozahlern eine Vetoposition einräumt; die Nettoempfänger bilden eine Koalition mit Kommission und Parlament. Ihre erklärte Bereitschaft, sich einer strengeren Konvergenzdisziplin zu unterwerfen, ist im Rat der Preis für die Aussicht auf mehr Mittel.

Aber auch die Kommission weiß, daß sie mehr Mittel, die ihre Verfügungsgewalt stärken, nur begründen kann, wenn sie dafür eine höhere Integrationsleistung insgesamt (Konvergenz) versprechen kann. Andererseits dürfen aus ihrem Kalkül heraus die Anforderungen nicht so streng sein, daß die Nettoempfänger – in der Abwägung zwischen höheren Transfers und Autonomieeinbußen - die Motivation verlieren. Im Interesse der Kommission liegt es aber auch, das Parlament zu "pflegen". Mit der zunehmenden Kritik am "Brüsseler Zentralismus" werden sich auch dort Kräfte formieren, die das Subsidiaritätsprinzip stärker in den Vordergrund rücken. Dem entspräche im Zusammenhang dieses Themas am weitestgehenden ein horizontaler und/oder vertikaler Finanzausgleich, etwa nach deutschem Muster, wofür sich bereits eine Reihe von Abgeordneten einsetzt. Ein voll ausgebauter Finanzausgleich ist freilich ohne politische Union kaum denkbar. Aber auch weniger radikale Formen einer dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Neuorganisation der gemeinschaftlichen Regionalstrukturpolitik würden die Kommission in ihrem Selbstverständnis als Instanz für dominant diskretionäre Ausgabenentscheidungen schwächen. Auf der Linie dieses Selbstverständnisses liegt das Bestreben, ein neues "Ziel 6" (Strukturverbesserung in den vom Niedergang der Fischerei betroffenen Regionen) zu definieren und es mit einem eigenen, weiteren Fonds auszustatten.

Abgestufte Integration: Instrument zur Entpolitisierung von Konvergenz und Kohäsion?

Mit der gegenwärtig verhandelten Weiterentwicklung der EG-Finanzverfassung, der anstehenden Reform der Strukturfondsverordnungen sowie der für 1996 vorgesehenen Revisionsrunde zum Maastrichter Vertrag haben es die Mitgliedstaaten in der Hand, diese Tendenzen zu stoppen. Tritt der Vertrag in Kraft, so ist zwar die Verknüpfung von Kohäsions- und Konvergenzpolitik kaum reversibel. Die stabilitätsorientierten unter den Nettozahlerländern können aber auf strengste Einhaltung der Konvergenzkriterien drängen und ein zupackendes Sanktionsregime im Falle ineffektiver Verwendung der Strukturhilfen durchsetzen, wie es derzeit zumindest partiell für Griechenland vermutet werden darf. Der Schlüssel zur Minimierung politischen Drucks zur Aufstockung der Fonds über das jeweilige Absorptionspotential hinaus liegt in einer Abkehr vom Prinzip "alle Zwölf zugleich" und einer extensiven Anwendung des nach dem Vertrag zulässigen Prinzips der abgestuften Integration. In dem Masse, wie dieses Konzept als politische Alternative anerkannt wird, verliert der Zwang und gewinnt die nationale Eigenanstrengung zum Anschluß an die Spitzengruppe an Gewicht. Eine solche Weichenstellung läge auf der Linie der "Gravitationsfeldtheorie", deren Richtigkeit im Falle der EG seit Unterzeichnung der Römischen Verträge immer wieder bestätigt worden ist. Es läge im dialektisch zu verstehenden Eigeninteresse der Kommission, wenn auch sie in ihren Initiativen zur Weiterentwicklung des Vertrages den Gedanken von Eigenverantwortlichkeit einerseits und Disziplinierung andererseits stärker hervorheben würde.

Anmerkungen

- Vgl. Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden
 Eine neue Perspektive für Europa. Mitteilung der Kommission (Dok. KOM (87) 100) an den Rat. In: Bulletin der EG, Beilage 1 (1987).
- Vgl. dazu Kommission der EG, Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Luxemburg 1989. Dort sind auch die Rahmenverordnungen sowie die vier Durchführungsverordnungen zur Reform im Wortlaut abgedruckt.
- Von der Einheitlichen Akte zu der Zeit nach Maastricht: Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele. Mitteilung der Kommission (Dok. KOM (92) 2000). In: Bulletin der EG, Beilage 1 (1992).
- 4. Vgl. Europäischer Rat in Edinburgh, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft am 11. und 12. Dezember 1992, Schlußfolgerungen des Vorsitzes. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 140 (1993), S. 1291 ff.
- 5. Die tatsächliche Aufteilung soll sich nach objektiven Kriterien wie Bevölkerung, Pro-Kopf-Einkommen, Fläche, Stand der Infrastruktur u. a. richten. Danach entfällt indikativ auf Spanien gut die Hälfte, auf Griechenland und Portugal je ein knappes Fünftel und auf Irland ein knappes Zehntel aller Mittel des Kohäsionsfonds.

Von der Gemeinschaft zum Staat -Meinungen, Urteile, Kontroversen

In der anhaltenden Debatte über den Vertrag von Maastricht werden grundlegende Fragen und Alternativen der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft in vielen Fällen von politischideologischen Positionskämpfen und Schlagworten zweifelhaften Gehalts überdeckt. Wer sich um ein tiefergehendes Verständnis der zentralen Probleme und Optionen des europäischen Einigungswerks bemüht, der kann in dem von einer Projektgruppe um Rudolf Wildenmann (Universität Mannheim) erarbeiteten Sammelband zur Frage der "Staatswerdung Europas" viel gedankliches Material und wertvolle Anregungen zur weiteren Reflexion finden.

Der Titel enthält ein Fragezeichen. Dies ist insofern irreführend, als sich die Autoren nicht die etwas ketzerische, aber doch auch legitime Frage gestellt haben, ob sich die Gemeinschaft überhaupt in einem Prozeß der Staatswerdung befindet, sondern die Frage nach den Optionen, die sich ihr auf der Grundlage gegenwärtiger Entwicklungen und Probleme für die Staatswerdung bieten. Letztere ist somit vorausgesetzt, und Wildenmann läßt in seiner Einleitung auch keinen Zweifel daran, daß die Projektgruppe die Gemeinschaft auf dem Wege zu einem "Nationalitätenstaat" sieht, der die Nationalstaaten in einem staatlich-funktionalen Gebilde einbinden soll. ohne sie dadurch ihrer politischen Identität zu berauben.

Leitbilder und Konzepte

Das Leitbild des "Nationalitätenstaats" steht in einem Spannungsverhältnis sowohl zum traditionellen europäischen Nationalstaat als auch zum Konzept des Bundesstaates. Dies deutlich zu machen und zentrale Elemente einer Verfassungsordnung für einen europäischen Nationalitätenstaat aufzuweisen, ist offenbar die Aufgabe des Beitrages von Rainer Lepsius. Trotz eines nicht gerade die Lesbarkeit erhöhenden Feuerwerks sozialwissenschaftlicher Termini kommt Lepsius jedoch letztendlich kaum über eine weitgehend deskriptive Analyse der Charakteristika des Ge-

Rudolf Wildenmann, Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, Nomos 1991, 461 S., DM 49,-

Rudolf Wildenmann, Einleitung

M. Rainer Lepsius, Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft

Heinrich Schneider, Gesamteuropäische Herausforderungen an eine Europäische Union

Hans Besters, Offene Fragen in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EG

Manfred E. Streit/Stefan Voigt, Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive

Hans Besters/Leonhard Gleske, Zur Diskussion um eine Europäische Währungsunion

Christian Joerges, Markt ohne Staat? – Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik

Heinz Markmann, Die Rolle der Verbände in der EG

Klaus Sieveking, Bestimmungsfaktoren und Bezugspunkte der Europäischen Sozialpolitik

Oskar Niedermayer, Bevölkerungsorientierungen gegenüber dem politischen System der Europäischen Gemeinschaft

Dieter Biehl, Die EG-Finanzverfassung: Struktur, Mängel und Reformmöglichkeiten

Roland Bieber, Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft

Fritz W. Scharpf, Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (Thesen)

Beate Wieland, Verfassungspolitische Probleme der "Staatswerdung Europas"

meinschaftssystems hinaus, die den Leser am Ende sogar mit Gemeinplätzen, wie dem, daß die Kommission keine Regierung Europas sei, abzuspeisen versucht.

Jede Erörterung der Optionen einer Europäischen Union ohne Berücksichtigung der sich ihr stellenden gesamteuropäischen Herausforderungen wäre heute eine sterile Übung. Es erscheint daher durchaus gerechtfertigt, daß diesem Thema der mit Abstand längste Beitrag des Bandes gewidmet ist. Der Autor, Heinrich Schneider, spannt einen weiten, aber durchweg überzeugenden Bogen von der neuen inneren Dynamik der

Gemeinschaft im Zeichen von Binnenmarktprogramm und politischer Union über die Frage einer weiteren Erweiterung bis hin zu den verschiedenen Konzepten einer künftigen gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, die im Zentrum seiner Überlegungen stehen. Am Ende einer profunden Analyse gelangt er zu dem Ergebnis, daß die immer noch gerne antithetisch gegenübergestellten Konzepte eines auf der institutionalisierten Zusammenarbeit souveräner Nationalstaaten basierenden gesamteuropäischen kollektiven Sicherheitssystems einerseits und einer föderalen europäischen Sicherheitsordnung mit supranationalen Elementen andererseits nicht mehr als sich gegenseitig ausschließende Modelle betrachtet werden sollten. Schneider verweist zu Recht darauf, daß die Funktionsfähigkeit eines kollektiven Sicherheitssystems ohne eine supranationale Steuerungsstruktur nicht hinreichend gewährleistet werden kann und daß sich aufgrund des Umbruchs in Mittel- und Osteuropa die Voraussetzungen für eine Akzeptanz supranationaler Elemente erheblich verbessert haben. Wenn aber auch "föderale" Strukturen für eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung nunmehr durchaus ernsthaft in Erwägung gezogen werden können. so lehnt Schneider eine mögliche Verengung der Perspektive auf ein bundesstaatliches Modell dennoch als kontraproduktiv ab. Unter Hinweis auf das Beispiel der westeuropäischen Integration, die sich der ideologischen Scheinalternative von Bundesstaat und Staatenbund immer entzogen hat, plädiert er für eine entwicklungsfähige Ordnung, welche die Einbeziehung in unterschiedlichem Maße integrierter und ungleich organisierter Subsysteme erlaubt, ohne hierdurch die wünschenswerte Entwicklung supranationaler Elemente zu behindern. Im Rahmen eines solchen "Komplexprogramms" für Europa könnte dann beispielsweise ein anfängliches System kollektiver Sanktionen gegen Aggressoren schrittweise bis hin zu einer kollektiven militärischen Beistandspflicht ausgebaut werden.

Die EG als weltwirtschaftlicher Akteur

Während die sicherheitspolitischen Herausforderungen Gesamteuropas zur Entwicklung neuer Konzepte auffordern, muß es sich für die Ge-

meinschaft in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen vor allem darum handeln, der Gefahr einer neuen Zuflucht zum Protektionismus zu begegnen. Hans Besters beschreibt in einem Beitrag zu den Außenwirtschaftsbeziehungen der EG in prägnanter Form die wichtigsten Faktoren, die noch auf Jahre hinaus die handelspolitischen Aktionsmöglichkeiten bestimmen werden. Als externe Gefahrenmomente stellt er vor allem die zunehmende Politisierung des Welthandels und die nicht zuletzt auch durch die Regionalisierung der Weltwirtschaft geförderte bilaterale Auslegung des Reziprozitätsprinzips heraus. Auch auf die Probleme einer möglichen Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Entwicklungsländern, den EFTA-Staaten und den osteuropäischen Staaten wird eingegangen, doch vermißt man hier eine deutliche Stellungnahme. Sehr kritisch äußert sich Besters allerdings über den trotz schrumpfenden Anteils an der Gesamtwirtschaft und rückläufigen Wählerpotentials nach wie vor erheblichen Einfluß der Interessen von Landwirtschaft sowie Textil- und Bekleidungsindustrie auf die außenwirtschaftlichen Positionen der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten. Der sich anschließende Beitrag von Manfred E. Streit und Stefan Voigt zur Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive überschneidet sich thematisch mit dem von Besters, geht aber näher auf die Frage der Konformität der EG-Handelspolitik mit den GATT-Regelungen ein und füllt die von Besters hinsichtlich der Beziehungen zu den Staaten Osteuropas gelassene Lücke durch eine überzeugende Analyse der sich hier stellenden Probleme. Unter Hinweis auf die Mitverantwortung der Gemeinschaft für eine möglichst freie Welthandelsordnung treten Streit und Voigt nachdrücklich für die generelle politische Akzeptanz am Freihandel orientierter Ordnungsregeln ein, die ihrer Auffassung nach im Verein mit einer intensiveren Kooperation zwischen der Gemeinschaft und den osteuropäischen Ländern auch letzteren langfristig die besten Entwicklungschancen bieten muß.

Angesichts einer doch sehr ausführlichen Behandlung sicherheits- und außenwirtschaftspolitischer Themen nimmt man mit einiger Verwunderung zur Kenntnis, daß in dem Band auf die

Frage der Gemeinschaftsbildung der Mitgliedstaaten im Bereich der Außenpolitik an keiner Stelle näher eingegangen wird. Obwohl bei der Europäischen Politischen Zusammenarbeit der prozedurale Besitzstand immer noch die politische Substanz zu überwiegen scheint, wäre es dennoch nützlich gewesen, das Bild der Handlungsmöglichkeiten und der Herausforderungen der Gemeinschaft auf der internationalen Bühne durch eine Auswertung der mit der EPZ gemachten Erfahrungen im Hinblick auf das Fernziel einer gemeinsamen Außenpolitik zu vervollständigen. Eine Erörterung der "Staatswerdung" Europas unter Ausklammerung der außenpolitischen Handlungskapazität dieses "werdenden Staates" muß von der Konzeption her ungenügend bleiben.

Probleme der Währungsintegration und der Wirtschaftsverfassung

Obwohl die im Vertrag von Maastricht enthaltenen Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion den Schwerpunkt der Diskussion über eine Europäische Währungsunion inzwischen verlagert haben, ist der Beitrag von Hans Besters und Leonhard Gleske zu diesem Thema doch nach wie vor lesenswert, da er unter Berücksichtigung früherer Ansätze nochmals klar die grundlegenden Probleme und Optionen einer Währungsunion herausarbeitet. Der warnende Hinweis auf die unterschiedliche Entwicklung der Leistungsbilanzen der Mitgliedstaaten erscheint im Hinblick auf die zwischenzeitlich eingetretenen Währungsturbulenzen geradezu prophetisch, und auch die Erinnerung daran, daß bei aller wünschenswerten Weisungsunabhängigkeit einer Zentralbank Geldpolitik nicht losgelöst von der allgemeinen Wirtschaftspolitik betrieben werden kann, ist von ungebrochen aktueller Relevanz. Die am Ende des Beitrages angestellten Überlegungen zu der Frage, warum alle unabhängigen Notenbanken der Welt in Bundesstaaten bestehen, sind interessant und hätten noch vertieft werden sollen.

Am Beispiel der Wettbewerbspolitik und der neuen Harmonisierungspolitik beim Abbau technischer Handelsschranken untersucht Christian Joerges das Verhältnis zwischen im Ansatz liberaler Marktintegration und regulativer Politik in der Gemeinschaft. Das Bestreben der Kommission, die Wettbewerbspolitik industriepolitisch umzufunktionieren, und die Tatsache, daß die ursprünglich als Deregulierungsstrategie angekündigte neue Harmonisierungspolitik schließlich zur Verschärfung des Produktsicherheitsrechts auf Gemeinschaftsebene und damit zur Etablierung eines neuen Politikfeldes der Gemeinschaft geführt hat, belegen nach Joerges eine neue Dynamik in der Wirtschaftsintegration, welche die angekündigte Deregulierung des Binnenmarkts in vielen Bereichen fortschreitend zu einer Europäisierung ursprünglich nationaler regulativer Politik führen läßt. Auf diese Entwicklung mit einer massiven Übertragung nationaler Regulierungskompetenzen auf die Gemeinschaft zu antworten, ist allerdings weder für die Mitgliedstaaten akzeptabel noch - aufgrund der zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Mehrheitsfindung im Rat - sehr erfolgversprechend. Joerges hält daher den Aufbau neuer regulativer Netzwerke mit einer Differenzierung von Entscheidungsfunktionen zwischen den Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft und von diesen mehr oder weniger unabhängigen Akteuren für erforderlich. Hinsichtlich der letzteren gibt er dem Aufbau europäischer Kontrollagenturen den Vorzug vor einer institutionalisierten Beteiligung wirtschaftlicher Interessenverbände.

Das soziale Interessengefüge innerhalb der Gemeinschaft

Die Rolle der Verbände in der EG wird in einem eigenen Beitrag von Heinz Markmann untersucht, der vor allem die nach wie vor nur sehr schwachen Ansätze zur Entwicklung eines substantiellen europäischen Dialogs zwischen den Tarifparteien und zur Anbahnung eventueller europäischer Tarifverhandlungen herausarbeitet. Markmann sieht hier erhebliche organisatorische Defizite der europäischen Dachverbände der Gewerkschaften, weist aber auch der Kommission eine Rolle zu, die nach ihm in Abwesenheit europäischer Tarifverträge bereits Vorschläge zu einer einheitlichen Regelung wichtiger Arbeitsbedingungen machen und später dann als "ehrlicher Makler" zwischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden bei europäischen Tarifverhandlungen fungieren sollte. Eine solche Rolle der Kommission dürfte allerdings ganz und gar nicht mit den Vorstellungen einiger Mitgliedstaaten vereinbar sein.

Das Problem einer europäischen Gestaltung der Arbeitsbeziehungen fällt in den weiteren Rahmen der Perspektiven europäischer Sozialpolitik, mit denen sich Klaus Sieveking in einem längeren Beitrag beschäftigt. Unter den Bedingungen der europäischen Sozialpolitik hebt Sieveking vor allem die Migrationsprobleme hervor, worauf die Gemeinschaft aufgrund unsicherer eigener Handlungskompetenzen und eines Netzes paralleler intergouvernementaler Handlungsformen nur unzureichend reagieren kann. Während die Angleichung des unterschiedlichen Lebensniveaus in der Gemeinschaft als politisches Ziel der Sozialpolitik weithin anerkannt zu sein scheint, ist die Debatte über die unterschiedlichen Regulierungsmodelle von Koordinierung, Harmonisierung und Konvergenz zur Erreichung dieses Zieles immer noch im Gange. Mit freizügigkeitspolitischen Regelungen, sozialpolitischen Standardisierungen, Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsumwelt und Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit verfügt die Gemeinschaft mittlerweile bereits über ein differenziertes sozialpolitisches Instrumentarium, doch treffen ehrgeizigere Programme immer noch auf Widerstand unter den Mitgliedstaaten, deren sozial- und armenpolitischen Traditionen stark voneinander abweichen. Sieveking verweist jedoch auf die positiven Impulse zu einer verfassungsrechtlichen Verankerung sozialer Grundrechte, die u. a. von der Rechtsprechung des EuGH ausgegangen sind, und zeigt sich überzeugt davon, daß die Vollendung des Binnenmarkts auch substantielle sozialpolitische Ergebnisse nach sich ziehen wird. Auf die Möglichkeit und die Konsequenzen eines Europas der zwei Geschwindigkeiten in diesem Bereich geht er leider nicht ein.

Alle eventuellen Optionen der Gemeinschaft/ Union sind ebenso wie ihre gegenwärtigen Politiken auf eine tragfähige Finanzverfassung angewiesen. *Dieter Biehl* unterzieht die EG-Finanzverfassung einer eingehenden kritischen Analyse, die nach der Herausarbeitung der grundlegenden Prinzipien einer föderalen Finanzver-

fassung den Nachweis führt, daß einige dieser Prinzipien von dem bisherigen System der EG verletzt werden. So sieht er beispielsweise in der Gemeinsamen Agrarpolitik eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, da die einheitliche Durchführung und Mittelallokation dieser Politik es Mitgliedstaaten und Regionen kaum mehr möglich macht, in diesem Bereich eigene Ziele zu verfolgen, und auch die Berücksichtigung nationaler und regionaler Besonderheiten bei der Entwicklung des ländlichen Raums nahezu unmöglich macht. Aufgrund der stark unterschiedlichen Einkommen- und Körperschaftssteuerregelungen in den Mitgliedstaaten hält Biehl die Einführung einer einheitlichen EG-Steuer in diesem Bereich noch auf längere Sicht für undurchführbar. Als sinnvolle Zwischenlösung empfiehlt er die Einführung einer Zuschlagsteuer (Ergänzungsabgabe). Diese sollte in einem zweistufigen Verfahren erhoben werden, nach dem zunächst der von jedem Mitgliedstaat aufzubringende Anteil am EG-Haushalt gemäß der jeweiligen Leistungsfähigkeit bestimmt und dann in einen Zuschlagsteuersatz zu den nationalen Einkommen- und Körperschaftssteuern umgerechnet wird. Was die Ausgabenpolitik angeht, so spricht sich Biehl für eine Erhöhung des Anteils zur Kohäsion beitragender Politiken bei gleichzeitiger Senkung der Agrarausgaben sowie eine effizientere Verwendung der Strukturfondsausgaben aus. In diese Richtung gehen auch seit längerem die Reformbemühungen der Kommission, ohne daß bislang allerdings ein Durchbruch erzielt worden wäre.

Biehl spricht sich in seinem Beitrag auch für eine explizite Ausweisung europäischer Abgaben in den Steuerbescheiden der Bürger aus und erinnert damit indirekt an die Notwendigkeit, eine direktere Verbindung zwischen dem politischen System der EG und den Bürgern herzustellen. Daß hier von den Verantwortlichen noch einiges zu tun ist, geht aus dem Beitrag Oskar Niedermayers hervor: Bei der Zustimmung zum europäischen Einigungswerk fallen affektive Elemente zwar mehr ins Gewicht als utilitaristische Erwägungen, aber diese Zustimmung wird nach wie vor von einem latenten Potential der Nationalisierung gefährdet, das u. a. durch negative ökonomische Entwicklungen in den Mitgliedstaaten mobilisiert werden kann. Niedermayer

macht auch noch einmal die gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten deutlich geringere affektive Bejahung der europäischen Integration in Dänemark und im Vereinigten Königreich deutlich, die teilweise auch zur Erklärung der in beiden Ländern erfolgten stark negativen Reaktionen auf den Vertrag von Maastricht herangezogen werden kann.

Eine europäische Verfassung in der Kontroverse

Die drei letzten Beiträge des Bandes sind der Frage einer Verfassung für das europäische Einigungswerk gewidmet. Roland Bieber arbeitet sorgfältig die bereits in den bestehenden EG-Verträgen enthaltenen Elemente einer Verfassung sowie die charakteristischen Besonderheiten der Artikulation, Legitimation und Symbolisierung von Verfassungsnormen im Prozess der Verfassung der EG heraus. Er unterstreicht, daß über die Vertragsnormen hinaus auch die Tätigkeit der EG-Organe verfassungsentwickelnde Kräfte und damit identitätsstiftende und legitimierende Elemente entfaltet. Als besonders positiv wertet Bieber die Flexibilität des bisherigen Verfassungssystems der Gemeinschaft, die eine Artikulation der Gemeinsamkeiten der politischen und kulturellen Vielfalt Europas ermöglicht, ohne hierdurch diese Vielfalt zu beeinträchtigen. Hier stellt sich die von Bieber nicht behandelte Frage, ob dieses auf einer dynamischen Balance zwischen Gemeinschaftsinteressen und der Respektierung nationaler Besonderheiten beruhende dynamische Verfassungssystem nicht durch weitere Erweiterung(en) gefährdet werden könnte.

Die langfristige Überlebensfähigkeit jeder europäischen Verfassungsordnung hängt letztlich von der Möglichkeit einer stabilen föderalen Balance ab, mit der sich Fritz W. Scharpf in einer Reihe von Thesen auseinandersetzt. Scharpf geht davon aus, daß sich die Entwicklung der Gemeinschaft zum Bundesstaat in den nächsten Jahren erheblich beschleunigen könnte, dies sowohl aufgrund der mit der Vollendung des Binnenmarktes in Angriff genommenen europäischen Währungsunion erheblich reduzierten nationalstaatlichen Problemlösungskapazität als auch aufgrund der sich aus der deutschen Wiedervereinigung ergebenden Veränderung der Kräftekon-

stellation in der Gemeinschaft. Beides läßt jedoch einen höheren Grad an Integration und Unitarisierung erforderlich erscheinen, als mit der Vielfalt und dem Autonomie-Bedarf der Mitgliedstaaten vereinbar wäre.

Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma ließe sich nach Scharpf durch eine zweipolige Ordnung finden, welche die europäische Zentralinstanz primär auf die Regelung grenzüberschreitender Sachverhalte beschränkt und den Mitgliedstaaten (bzw. Regionen) neben einer generellen Residualzuständigkeit ausdrücklich die Regelung ihrer internen politischen Ordnung und des kulturellen Bereichs vorbehält. Hierbei käme es entscheidend darauf an, daß die Judikative im Konfliktfall das relative Gewicht beider Ebenen als gleichermaßen legitim gegeneinander abwägen würde, und beide Ebenen getreu dem Grundsatz des "bundesfreundlichen Verhaltens" bei der Ausübung ihrer Kompetenzen so weit als möglich auf die Aufgaben der anderen Ebene Rücksicht nehmen würden.

Die Überlegungen Scharpfs haben einiges für sich, würden jedoch zu ihrer Verwirklichung einen fundamentalen Einstellungswandel vor allem auf Seiten der Mitgliedstaaten, in geringerem Maße aber auch in der Kommission voraussetzen, der fast schon einer Revolution der jetzigen politischen Kultur in der Gemeinschaft gleichkäme. Zudem erscheint es fragwürdig, ein hochgradig dynamisches System wie die Gemeinschaft durch eine umfassend definierte Kompetenzabgrenzung zwischen der Ebene der Gemeinschaft und der der Mitgliedstaaten langfristig auf ein bestimmtes Modell der Aufgabenteilung festzulegen. Der Kompetenzbereich der Gemeinschaft bzw. Union sollte auch in Zukunft immer dann ohne allzu große Umstände erweitert werden können, wenn interne politische Entwicklungen und/oder sachliche Notwendigkeiten dies erforderlich erscheinen lassen.

Am Ende des Bandes unternimmt Beate Wieland den mutigen, aber nicht ganz überzeugenden Schritt, konkretere Vorstellungen zur Verfassung einer künftigen Europäischen Union zu entwickeln. Ihre Vorstellungen laufen auf eine Beschränkung der Zuständigkeit der Europäischen Union auf die Funktionsbereiche des Binnen-

markts und der (wirtschaftlichen) Außenbeziehungen hinaus, eine Begrenzung, die u. a. die Rückführung einiger "neuerer" Politiken der Gemeinschaften, wie z. B. der Forschungs- und Technologiepolitik in den nationalen Kompetenzbereich erforderlich machen würde. Wieland spricht sich zwar für die rechtliche Verankerung europäischer Grundrechte aus, will aber die Grundkompetenz in einer Europäischen Union den Nationalstaaten vorbehalten. Gemäß den Vorstellungen Scharpfs spricht sie sich für eine positive Definition der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Union- und der Gliedstaaten in der Verfassung aus. In der hierzu vorgelegten Liste von Beispielen überrascht es, Politikbereiche wie Regionalpolitik und Handelsrecht, in denen rein nationale Strategien nach der Vollendung des Binnenmarktes kaum noch einen Sinn haben, unter den exklusiven Zuständigkeitsbereichen der Mitgliedstaaten wiederzufinden. Man mag sich auch fragen, ob es noch Sinn hat, zwischen grenzüberschreitenden und nicht grenzüberschreitenden Fragen der Umwelt und Energiepolitik zu unterscheiden. An diesen Beispielen erweist sich die ganze Fragwürdigkeit jedes Versuchs, eine erschöpfende verfassungsmäßige Kompetenzabgrenzung zwischen der Ebene der Union und der Mitgliedstaaten vorzunehmen.

Im institutionellen Bereich spricht sich Wieland für den Übergang zu einem parlamentarischen Regierungssystem mit umfassenden Legislativbefugnissen für das Europäische Parlament und Regierungsfunktionen und -verantwortung für die Kommission bei gleichzeitiger Reduzierung der Rolle des Rates aus, der nur noch den Status einer zweiten Kammer haben sollte. Die in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Entscheidungsverfahren folgen weitgehend dem Modell demokratischer parlamentarischer Systeme, so daß die von Wieland vorgeschlagene Verfassungsordnung vereinfachendals die hybride Kombination eines im ökonomischen Bereich bundesstaatlich organisierten parlamentarischen Systems mit einem in allen übrigen Politikbereichen intergouvernemental organisierten Staatenbund bezeichnet werden kann. Diese Lösung reflektiert teilweise einfach bereits bestehende Strukturen, bleibt teilweise aber auch erheblich hinter dem bereits Erreichten zurück und ist damit trotz einiger progressiver Elemente wenig überzeugend. Dennoch aber regt auch dieser Beitrag zu einem vertieften Nachdenken über die grundlegenden Alternativen und Probleme bei der Fortentwicklung der Gemeinschaft bzw. Union an und hat damit durchaus seinen Platz in dem insgesamt sehr gehaltvollen und anregenden Band.

Jörg Monar

Europäische Integration: Politik und Forschung in der Krise?

Die Europäische Gemeinschaft befindet sich in einer inneren Krise. Auf den grundlegenden Paradigmenwechsel nach dem Ende der Nachkriegsära haben Westeuropas politische Eliten bisher nur zögerlich reagiert. Dasselbe gilt jedoch auch für die Integrationsforschung. Sie beginnt erst allmählich, die weitreichenden Auswirkungen der nach der Europäischen Revolution von 1989 dramatisch geänderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die innere Struktur und weitere Entwicklung der EG zu untersuchen sowie die etablierten Integrationstheorien zu überprüfen und zu modifizieren. Vor allem zu der notwendig gewordenen Theoriediskussion sollte die Konferenz, Economic and Political Integration in Europe: The State of the Art" beitragen, die aus Anlaß des 30jährigen Bestehens des Journal of Common Market Studies im schottischen Edinburgh stattfand.

Die EG und Osteuropa: Die Gefahr eines wirtschaftlichen Jalta?

Eine grundlegende Neudefinition des entstehenden Gesamteuropa forderte der Unterstaatssekretär im polnischen Europaministerium, Jacek Saryusz-Wolski, in seinem Eingangsreferat. Die Assoziierungsabkommen der EG mit Polen, der CSFR und Ungarn müßten eine baldige Osterweiterung der Gemeinschaft nach sich ziehen. Sonst könne es zu einem wirtschaftlichen "Jalta" kommen, bei dem der Eiserne Vorhang durch eine dauerhafte innereuropäische Armutsgrenze ersetzt würde. Die EG müsse nationale und westeuropäische Wohlstandsegoismen zurückstellen, um eine erfolgreiche Ostpolitik entwickeln zu können, die nicht mehr länger als Außenpolitik, sondern bereits als integraler Bestandteil einer gesamteuropäischen Innenpolitik verstanden werden solle. Für die politikwissenschaftliche Analyse der inneren Entwicklung der EG seit 1989 sei die Perspektive der mittelfristigen Osterweiterung längst relevant. So hätten die Delors II-Verhandlungen über die künftige Finanzierung und Mittelaufteilung des EG-Haushaltes teilweise bereits gesamteuropäische Verteilungskämpfe anti-

ECONOMIC AND POLITICAL **INTEGRATION IN EUROPE:** THE STATE OF THE ART

30th ANNIVERSARY CONFERENCE OF THE "JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES"

20.-22. November 1992, Europa Institute, Edinburgh University

European Integration from the Eastern Perspective

Jacek SARYUSZ-WOLSKI, Under-Secretary of State for European Affairs, Warsaw

The Intellectual Underpinnings of International

John WHALLEY, University of Western Ontario

Regional Integration and the Multilateral Trading System: Policy Issues

Speaker: Stephen WOOLCOCK, Royal Institute of International

European Integration and the Developing Countries

Peter ROBSON, St. Andrew's University

Deepak LAL, University of California

Europe's Changing Industrial Structure

Alexis JACQUEMIN, Université de Louvain / EC-Commission

Willem MOLLE, Netherlands Economic Institute

European Monetary Union

Niels THYGESEN, University of Copenhagen

Andrew Hugh HALLETT, University of Strathclyde / Princeton University

The Dynamics of Integration in the 1980s and 1990s

Andrew MORAVCSIK, Harvard University Comment

Leon LINDBERG, University of Wisconsin at Madison

The EC as a Governance Structure

Speaker: Helen WALLACE, University of Sussex

Brigid LAFFAN, University College, Dublin

Conceptualising Europe's International Role

Christopher HILL, LSE / European University Institute

Michael SMITH, Coventry University

Does the Judicial Branch of the EC Require a New Conceptualisation?

Joseph WEILER, Harvard University Comment

Zenon BANKOWSKI, University of Edinburgh

The Future Research Agenda Round Table:

David MAYES, NIESR

William WALLACE, St. Antony's College, Oxford Anne-Marie BURLEY, Chicago University

zipiert; EG-interne, nationale Rivalitäten und institutionelle Konflikte seien eng mit der sich entwickelnden westeuropäischen Ostpolitik verknüpft. Nach vierzigjähriger Beschäftigung mit westeuropäischer Integration, so Saryusz-Wolski, habe es die etablierte Integrationsforschung bisher versäumt, diese Zusammenhänge zu analysieren und die notwendige Brücke zur Osteuropaforschung zu schlagen.

Integrationstheoretische Kontroversen

Vor dem Hintergrund der Verhandlungen über die Politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion kritisierte Andrew Moravcsik die neo-funktionalistische Integrationstheorie und entwickelte eine neo-intergouvernementale Interpretation des Integrationsprozesses in den neunziger Jahren, die die Folgen der Erstarkung der Nationalstaaten berücksichtigen will. Danach erscheint die Kommission als supranationale Behörde weitaus weniger einflußreich im Entscheidungsprozeß, als noch von Lindberg/ Scheingold angenommen. Diese sprachen der Kommission eine hohe Kompetenz zu, vor allem durch "issue-linkage", d. h. durch die Verknüpfung von zur Entscheidung anstehenden Problemen, vermittelnd einen Konsens der nationalen Akteure erreichen zu können. Die neo-funktionalistische Theorie, so Moravcsik, verstehe den Entscheidungsprozeß innerhalb der EG damit jedoch in erster Linie als "common gains exercise" und unterschätze die Bedeutung von klar auf Konfrontation und Wettbewerb ausgerichteten Verhandlungsstrategien. Dieser Aspekt des "bargaining" werde vor allem in neueren Theorien der internationalen Handelsbeziehungen betont und müsse auch zur Erklärung der EG-Entscheidungsprozesse verstärkt herangezogen werden.

In der anschließenden Diskussion wurde vor allem kritisiert, daß ein solches intergouvernementales Modell eher zur Erfassung einer relativ statischen Situation, wie etwa Regierungsverhandlungen, geeignet sei, aber bei der Analyse von Krisensituationen versage, in denen es viel schwerer sei, Staatsinteressen zu definieren. Diese kämen außerdem allenfalls auf den höchsten Entscheidungsebenen zum Zuge, nicht aber im Zusammenhang mit politisierten Verwaltungs-

richtlinien, über die die EG-Kommission auch Einfluß ausüben könne. Außerdem neige Moravcsiks Ansatz zu einer leichtfertigen Rationalisierung politischer Entscheidungsprozesse, während das Handeln politischer Akteure in modernen Demokratien oft von Faktoren beeinflußt werde, die unabhängig von vermeintlichen Staatsinteressen existierten. Es sei zwar notwendig, dem Erstarken der Nationalstaaten und dem Bedeutungszuwachs zwischenstaatlicher Verhandlungen mit limitiertem Einfluß der EG-Kommission theoretisch Rechnung zu tragen, aber dadurch würden keineswegs alle Erklärungsansätze der neo-funktionalistischen Theorie obsolet.

Neue Legitimitätsgrundlagen im gesamteuropäischen Kontext

Die Krise des westeuropäischen Regierungssystems nach der europäischen Revolution von 1989 analysierte Helen Wallace. Die Gemeinschaft habe einen Teil ihrer historischen Legitimation verloren, weil die Schatten der Vergangenheit schwächer geworden seien. So seien Bedenken gegenüber einer möglichen wirtschaftlichen und politischen Hegemonialstellung Deutschlands zwar insbesondere nach der Wiedervereinigung weit verbreitet; diese hätten jedoch keinen beachtenswerten integrativen Effekt mehr gehabt. Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion gebe es auch den traditionellen "external federator" nicht mehr, was zu einer Schwächung des inneren Zusammenhalts der Gemeinschaft geführt habe. Zudem sähen sich die EG und ihre Mitgliedstaaten mit einer doppelten ökonomischen und politischen Krise konfrontiert. Die gegenwärtige Rezession habe einerseits die Diskussion über die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft neu belebt und zu einer Debatte über eine Neudefinition des traditionellen Wohlfahrtsstaats der Nachkriegszeit geführt ("economic sustainability"); andererseits sei auch in den westeuropäischen Staaten ein politisches Vakuum entstanden, das sich bisher vor allem in einer ausgeprägten Krise des Parteienstaates niedergeschlagen habe. Die Stabilität der westeuropäischen Regierungssysteme einschließlich der EG ("political sustainability") sei u. a. durch die weite Kluft zwischen politischen Eliten und Bevölkerung gefährdet, die sich nicht zuletzt in der Maastricht-Ratifizierungsdebatte gezeigt habe. Für die Europäische Gemeinschaft sei deshalb die traditionelle Form der elitengeleiteten Integration obsolet.

Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage, ob nicht eine andere Legitimationsgrundlage der EG, nämlich wirtschaftliche und politische Modernisierung in Europa zu ermöglichen, erneut an Bedeutung gewinne, allerdings in einem neuen, gesamteuropäischen Kontext. Danach müßte es der Gemeinschaft gelingen, die weitgehende Erhaltung des wirtschaftlichen Wohlstands im Westen mit einem raschen und erfolgreichen Aufbau im Osten zu kombinieren, was zu einer neuen, gesamteuropäischen Solidarität führen könne. Das Regierungssystem der Gemeinschaft sei auf diese Aufgabe jedoch schlecht vorbereitet. Eine Verfassungsdebatte über eine in sich geschlossene institutionelle Gesamtstruktur habe es bisher nicht gegeben. Wegen des schwelenden Konflikts zwischen integrativen und zwischenstaatlichen Konzepten für die EG könne das Maastrichter Vertragswerk die Defizite des EG-Regierungssystems nicht beseitigen, das eine zyklische Krise überstehen könne, aber durch eine strukturelle Krise von längerer Dauer möglicherweise sogar in seiner Existenz gefährdet wäre.

Die EG als diplomatischer Akteur

Mit einer Diplomatie-Theorie versuchte Christopher Hill die Rolle der Europäischen Gemeinschaft in den internationalen Beziehungen zu erfassen. Nach seiner Auffassung habe die "realistische Schule" in der Vergangenheit die Bedeutung der Existenz einer verteidigungspolitischen Komponente für die außenpolitische Handlungsfähigkeit überbetont. Der britische Politikwissenschaftler Hedley Bull war danach sogar zu dem Schluß gekommen, daß es sich bei der EG im engeren Sinne gar nicht um einen internationalen Akteur handele. Das Gesamtbild, so Hill, sei jedoch wesentlich komplexer, weil der EG andere außenpolitische Instrumente zur Verfügung stünden. So habe sich die Gemeinschaft in den vergangenen zwanzig Jahren vor allem zu einem der drei wichtigsten Akteure in den internationalen Handelsbeziehungen entwickelt. Die externen Ansprüche an eine größere außenpolitische Rolle der EG gingen darüber jedoch inzwischen weit hinaus, wie die Kriege im Golf und im früheren Jugoslawien deutlich zeigten. In dem durch den Zusammenbruch der Sowjetunion entstandenen globalen Machtvakuum seien verschiedene, potentiell komplementäre Rollen für die EG denkbar: als regionale Pazifizierungsmacht, als globale Interventionsmacht, als Brücke im Nord/Süd-Konflikt, "partner in leadership" in der Weltwirtschaft oder auch als Kontrahent in einem tripolaren Handelskonflikt.

Selbst nach der Ratifizierung der Verträge von Maastricht reichten jedoch die Machtmittel der EG auf keinen Fall aus, um die verschiedenen externen Ansprüche erfüllen zu können. Nach wie vor, so Hill, fehlten der EG einige traditionelle verfassungsrechtliche Kompetenzen, etwa über die Kontrolle ihrer äußeren Grenzen und deren Verteidigung. Deshalb müsse von den EG-12 weiterhin als einer Untereinheit des internationalen Systems gesprochen werden, die selbst aus einem System internationaler Beziehungen mit einer variablen Geometrie bestehe, in dem die verschiedenen nationalen Akteure unterschiedliche Rollen übernehmen. Kritisch angemerkt wurde in der Diskussion vor allem, daß dieser diplomatische Ansatz die innenpolitischen und binnenwirtschaftlichen Einflüsse auf die Außenpolitik der EG und ihrer Mitgliedstaaten vernachlässigt. Problematisch sei auch, daß die Folgen der bevorstehenden EG-Erweiterung nicht in die theoretische Erfassung der EG-Außenpolitik integriert würden. Außerdem würden die in der Folge des Zerfalls des Warschauer Pakts neu aufgelegten traditionellen nationalen Rivalitäten und stereotypen Verhaltensschemata einzelner EG-Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt, die seit 1989 die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft ganz erheblich einschränkten.

Die "stille Revolution" des Europäischen Gerichtshofes

Vor allem die europäische Integrationsforschung, so argumentierte Joseph Weiler, müsse die Rolle des Europäischen Gerichtshofs im Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft neu konzeptualisieren. Es sei auch politikwissenschaft-

lich zu untersuchen, wie das Gericht in einer stillen Revolution ("quiet revolution") eine so umfassende Hegemonialstellung in der Interpretation des EG-Rechts erlangen konnte, daß seine juristisch-strukturelle Vision der Gemeinschaft beinahe unangefochten sei. Es müsse gefragt werden, warum der mit einer beinahe mystischen Macht ausgestattete und vermeintlich "neutrale" Gerichtshof, der in Wirklichkeit längst eine eigene integrationspolitische Weltanschauung entwickelt habe, als einzige EG-Institution noch keine ernsthafte Legitimationskrise habe durchstehen müssen.

Weiler mahnte die europäische Politikwissenschaft, die Untersuchung der Rolle des Gerichtshofs im Entscheidungsprozeß der EG nicht weiter der Rechtswissenschaft zu überlassen. Der EG-Gerichtshof sei auch als institutioneller Akteur zu begreifen, der im Hinblick auf die Formulierung der strukturellen Regeln der Gemeinschaft mit anderen Institutionen, den Regierungen der Mitgliedstaaten und transnationalen Interessengruppen in Wettbewerb stehe. Nach Maastricht müsse sogar mit einer noch rascheren Politisierung analog zum deutschen Bundesverfassungsgericht gerechnet werden, weil die weitere Zunahme von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat dazu führen werde, daß politische Minderheiten den Gerichtshof immer häufiger als institutionellen Verbündeten zu gewinnen trachten würden. Bundeskanzler Kohls Warnung, auch der Europäische Gerichtshof sei bei der Interpretation desselben strikt an das Subsidiaritätsprinzip gebunden, sei charakteristisch für diese Politisierung.

Plädoyer für eine überzeugende Staatstheorie

Die Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Diskussion faßte William Wallace zusammen, der auch einen Ausblick auf diejenigen Forschungsthemen gab, denen sich die Integrationsforschung in den nächsten Jahren in besonderer Weise widmen sollte. Empirische Sektorstudien seien in zahlreichen Bereichen notwendig, beispielsweise zur zwischenstaatlichen Polizeikoperation oder zur EG-Außenpolitik, wo besonders die Auswirkungen des Zerfalls des sowjetischen Imperiums sowie der fortschreitenden Verflechtung der Weltwirtschaft noch unzureichend erforscht seien. Dabei sei eine stärker interdisziplinäre Ausrichtung wünschenswert, die eine engere Verknüpfung politikwissenschaftlicher Arbeiten mit wirtschafts-, rechtswissenschaftlichen und anderen Ansätzen erlaube.

Für die Integrationstheorie, so Wallace, sollten vermehrt Anregungen aus der amerikanischen Wirtschaftsliteratur aufgenommen werden, vor allem die "bargaining theory", die möglicherweise zu einem besseren Verständnis der Entscheidungsprozesse in der EG führen könne. Außerdem sei es vor allem wegen der Erstarkung der Nationalstaatsidee seit 1989 notwendig, wieder mehr auf die vorhandene Literatur der vergleichenden Politikwissenschaft zurückzugreifen, etwa die Arbeiten von Karl Deutsch über nationale Identität und Legitimationsgrundlagen für politische Systeme. Mehr Aufmerksamkeit verdiene auch die entstehende "European society or social order", das Verhältnis zwischen den erst entstehenden Bürgergesellschaften in Mittel-und Osteuropa und den von einem Zerfallsprozeß bedrohten Wohlfahrtsgesellschaften Westeuropas sowie zwischen den wirtschaftlichen und intellektuellen Eliten, die bereits in einem europäischen "common social space" lebten, und den breiten Massen, denen die Europäische Integration bisher kaum neue berufliche oder persönliche Perspektiven habe eröffnen können. Schließlich sei es auch notwendig, eine überzeugende Staatstheorie für die Europäische Gemeinschaft zu konzipieren, in der es nach der Ratifizierung der Verträge von Maastricht ein Staatsbürgerrecht ohne Staat geben wird und in der ein Verfassungsgericht ohne Verfassung operiert.

Wolfram Kaiser

Osteuropa und die EG: Die Anpassung des Rechts an die Marktwirtschaft der Europäischen Gemeinschaften

"Die Anpassung des Rechts osteuropäischer Staaten an die Marktwirtschaft der Europäischen Gemeinschaften" ist Gegenstand der Arbeiten einer internationalen Studiengruppe unter Leitung von Peter-Christian Müller-Graff, die Anfang 1991 von der European Community Studies Association (ECSA), dem Dachverband der wissenschaftlichen Vereinigungen der europäischen Integrationsforschung, in Zusammenarbeit mit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel eingesetzt wurde. Im September 1992 präsentierte die Studiengruppe unter Vorsitz ihres Leiters den Stand der diesbezüglichen Studien auf der Osteuropa-Konferenz der ECSA im Konferenzzentrum der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel.

Herausforderung an die Rechtspolitik: Themenprogramm und Zusammensetzung der Studiengruppe

Einführend umriß Müller-Graff das Themenprogramm der Arbeitsgruppe. Er hob hervor, daß der grundlegende Wandel von zentralen Planwirtschaften zu einer Marktwirtschaft, der in den osteuropäischen Ländern unternommen werde, sowie das erklärte Interesse dieser Staaten an einer engeren Verbindung zu den Europäischen Gemeinschaften nicht nur grundlegende wirtschaftliche und politische Herausforderungen für diese Staaten beinhalte, sondern auch die Schaffung einer entsprechenden Rechtsordnung erfordere. Angesichts der Vielzahl der hierbei auftretenden Fragen habe sich die Gruppe auf vier Themenfelder konzentriert:

- 1. Die Rolle des Rechts als Grundlage der Marktwirtschaft in den Europäischen Gemeinschaften;
- 2. Die Grundlinien und Probleme bei der Schaffung des rechtlichen Rahmens für die Marktwirtschaft in drei osteuropäischen Ländern (Polen, Tschechoslowakei, Ungarn) unter den Gesichts-

Legal Adaption to the Market Economy of the European Communities

Tagung der European Community Studies Association (ECSA) – Studiengruppe Brüssel, 14. September 1992

Leitung

Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Trier

Law as the Basis of the Market Economy of the European Communities

Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Trier

Features and Problems of the Legal Adaption to the Market Economy in Czechoslovakia Dr. Dr. Jiri ZEMÁNEK, Ustav Statu a Prava, Prag

Features and Problems of the Legal Adaption to the Market Economy in Hungary Prof. Dr. Tamas SARKÖZY, Wirtschaftsuniversität Budapest

Features and Problems of the Legal Adaption to the Market Economy in Poland Prof. Dr. Józef FRACKOWIAK, Universität Wroclaw (Breslau)

Probleme der Anpassung des Arbeits- und Sozialrechts an die Marktwirtschaft in Polen Prof. Dr. Herbert SZURGACZ, Universität Wroclaw (Breslau)

Privatisation and Public Enterprises in Common Market Law

Prof. John USHER, University of Exeter

Deregulation and Protection of Public Goods and Interests in Common Market Law Prof. Dr. Luigi DANIELE, Universität Triest

Competition and Subsidies in Common Market Law

Dr. Francesco Paolo MANSI, Universität Triest

Industrial Policy in Common Market Law Dr. Susanna ERRERA-MARPILLERO, Universität Triest

Cooperation between the European Communities and Eastern European States
Prof. Dr. Marc MARESCEAU, Universität Gent

punkten von Privatisierung und öffentlichen Unternehmen, Deregulierung und Schutz öffentlicher Güter und Interessen sowie Wettbewerbsgewährleistung und Industriepolitik;

- 3. Die Maßstäbe des Europäischen Gemeinschaftsrechts für Privatisierung und öffentliche Unternehmen, für Deregulierung und den Schutz öffentlicher Güter und Interessen sowie für die Wettbewerbsgewährleistung und die Industriepolitik;
- 4. Das Zusammenwirken zwischen den Europäischen Gemeinschaften und osteuropäischen Staaten in Gestalt der sog. Europaabkommen.

Dem Themenprogramm entsprechend sei die Gruppe zusammengesetzt worden. So entstammten jeweils vier Mitglieder osteuropäischer Staaten und Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften.

"Wirtschaftsverfassungsrechtliche" Grundentscheidungen des EWG-Vertrages

In einer perspektivisch angelegten Analyse der gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen der Marktwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft zeigte Müller-Graff die "wirtschaftsverfassungsrechtlichen" Grundentscheidungen des EWG-Vertrages auf, welche die Marktwirtschaft des Gemeinsamen Marktes konstituieren. Als erstes erörterte er den wirtschaftsverfassungsrechtlichen Gehalt der Gewährleistung der sog. Grundfreiheiten (Freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) mit ihren Voraussetzungen und Konsequenzen der Gewährleistung der Vertragsfreiheit und der Wettbewerbsfreiheit. Als zugrundeliegenden ökonomischen Gedanken für die Beseitigung von Handelshindernissen benannte er die schon in der klassischen englischen Nationalökonomie hervorgehobene Lehre vom komparativen Kostenvorteil mit der damit verbundenen Erwartung, knappe Ressourcen bestmöglich einzusetzen, den höchstmöglichen Leistungsstandard zu erreichen und laufend zu Innovationen anzuregen. Müller-Graff untersuchte sodann die Auswirkungen dieser Grundsatzentscheidung für die drei Leitfragen Wettbewerb und Wirtschafts-

lenkung, Deregulierung und Regulierung, Privatisierung und öffentliche Wirtschaft. Für das Verhältnis von wettbewerblicher Selbststeuerung und Wirtschaftslenkung zeigte er auf, daß die grundsätzliche Gesamtentscheidung für eine aus der Gewährleistung der Grundfreiheiten sich ergebenden Wettbewerbswirtschaft weder durch die Schaffung besonderer Interventionsbereiche, namentlich in den Bereichen Landwirtschaft und Verkehr, noch durch die Absicherung der mitgliedstaatlichen Kompetenz zur Gestaltung ihrer Eigentumsordnungen (Art. 222 EWGV) in Frage gestellt sei. Insbesondere könne Art. 222 EWGV nicht die Entstehung von Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt verhindern. Überdies gehe mit der Abschaffung von Handelshindernissen und mit der Verwirklichung des Binnenmarktes keine zentralwirtschaftliche Kompetenz der Gemeinschaft einher. Der vom Unionsvertrag vorgesehene Artikel 3a EG-Vertrag (EGV) stellte die Bindung an den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb ausdrücklich klar. Auch die in Art. 130 EGV vorgesehene industriepolitische Kompetenz der Gemeinschaft sei diesem Grundsatz verpflichtet. Für das Verhältnis von Deregulierung und Regulierung verdeutlichte Müller-Graff sowohl deregulative Wirkungen der Grundfreiheiten auf mitgliedstaatliche Vorschriften als auch Regulativrechte der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zum Schutz bestimmter Allgemeininteressen. Schließlich zeigte er für das Verhältnis von privatem und öffentlichem Sektor auf, daß das Gemeinschaftsrecht zwar keine ausdrückliche Aussage zur Frage des privaten Eigentums an Unternehmen enthalte, es jedoch schon wegen der Garantie der Niederlassungsfreiheit höchst zweifelhaft sei, daß ein Mitgliedstaat für seinen Hoheitsbereich vorschreiben könne, die Unternehmen generell oder eines bestimmten Wirtschaftsbereiches müßten sich allein in nationaler öffentlicher Hand befinden.

Müller-Graff analysierte sodann als drei weitere konstituierende Grundentscheidungen des EWG-Vertrages für die Marktwirtschaft des Gemeinsamen Marktes: zunächst die Entscheidung für ein Regelsystem, das den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt vor Verfälschungen sowohl seitens der Unternehmen (Kartelle, Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen, Zusammen-

schlüsse) als auch seitens der Mitgliedstaaten (namentlich Subventionen, Begünstigung oder Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen) schützt, aber unter bestimmten, rechtlich festgelegten Voraussetzungen Wettbewerbsbeeinträchtigungen im Gemeinschaftsinteresse auch zuläßt, wobei er das Fehlen vergleichbar ausdrücklicher wettbewerbsorientierter Rechtsmasstäbe für die Subventions-, Technologie- und Industriepolitik der Gemeinschaft bemängelte; die Entscheidung für regulative, meist marktfunktional begründete und ansonsten jedenfalls auf Kompatibilität mit dem Ziel des Gemeinsamen Marktes verpflichtete Handlungsermächtigungen zugunsten der Gemeinschaft; schließlich die Entscheidung für die Bewahrung des wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten, soweit nicht Gemeinschaftsrecht verletzt werde.

Rechtlicher Rahmen für die Marktwirtschaft in osteuropäischen Ländern

Im zweiten Abschnitt der Tagung referierten aus osteuropäischen Staaten stammende Mitglieder der Studiengruppe über die Grundlinien und Probleme bei der Schaffung des rechtlichen Rahmens für die Marktwirtschaft in osteuropäischen Ländern.

Jiri Zemánek (Prag) hob als gemeinsamen Ausgangspunkt in den drei Staaten (Polen, Tschechoslowakei, Ungarn) hervor, daß die ursprünglich dem kontinentaleuropäischen Rechtskreis zugehörigen Rechtsordnungen dieser Länder während der kommunistischen Herrschaftsperiode im Kern umgeformt und deren Institutionen einem grundlegenden Funktionswandel unterworfen worden seien, um u. a. der Durchsetzung der Ziele und Prioritäten der jeweiligen zentralen Wirtschaftslenkung zu dienen. So seien etwa Verträge zu einer leeren Form geworden, ursprüngliche Selbstverwaltungseinrichtungen staatlicher Kontrolle unterworfen und die monetären Systeme mit Naturaltauschaktionen vermengt worden. Diese Entwicklung habe in der Tschechoslowakei seit 1989 beispielsweise auch zu einer Dreiteilung des Vertragsrechtes geführt, wonach je nach den beteiligten Personen (Indivi-

duen, tschechoslowakische Unternehmen, ausländische Vertragspartner) unterschiedliche Regeln Anwendung gefunden hätten und der Inhalt von Verträgen zwischen tschechoslowakischen Unternehmen durch staatlichen Einfluß nach staatlichen Wirtschaftsplanungsvorgaben habe bestimmt werden können. Im Gefolge des Umbruchs in der Tschechoslowakei sei diese Dreiteilung beseitigt und die Einheit des Vertragsrechtes im Sinne der kontinentaleuropäischen Tradition wiederhergestellt worden. Zemánek zeigte sodann die Entwicklung der tschechoslowakischen Wirtschaftsgesetzgebung seit April 1990 auf, mit der schrittweise die Liberalisierung der Wirtschaftstätigkeit vorangetrieben worden sei: von der Regelung der Verfassung öffentlicher Unternehmen und der Abschaffung von Staatsmonopolen über die Entwicklung des privaten Unternehmensrechts und die Einführung des Beteiligungsrechts ausländischen Kapitals bis hin zu verfassungsrechtlichen Garantien der Gewerbefreiheit, des Eigentums, der Vereinigungsfreiheit und der Gleichbehandlung von Ausländern (mit Ausnahmen) sowie zur Privatisierung, Rückübertragung enteigneter Werte, Preisfreigabe und den Vorhaben einer Öffnung einheimischer Märkte und einer Steuerreform.

Zemánek betonte, daß in der Tschechoslowakei infolge des früheren hohen Verstaatlichungsgrades der Privatisierung besondere Bedeutung zu-komme. Hierbei ergebe sich insbesondere das Problem fehlenden Inlandskapitals. Inwieweit der Verkauf von Investitionsgutscheinen an Arbeiter Abhilfe schaffen könne, müsse abgewartet werden. Zum Verhältnis von Deregulierung und Regulierung stellte Zemánek fest, daß sich inso-weit ein klares Bild noch nicht abzeichne. Einerseits sei der Deregulierungsprozeß noch nicht abgeschlossen, andererseits fänden sich nur fragmentarische rechtliche Regelungen des Schutzes öffentlicher Güter und Interessen. Zur Sicherung der Wettbewerbsordnung sei mittlerweile ein Regelwerk gegen Wettbewerbsbeschränkungen geschaffen, das inhaltlich demjenigen der EWG entspreche, und überdies ein Verbot unzulässiger öffentlicher Beihilfen eingeführt. Im staatlichen Engagement lasse sich einerseits eine industriepolitische Abstinenz, andererseits das Bemühen um makroökonomische Stabilisierung registrieren.

Aus dem von Tamas Sarközy (Budapest) vorgelegten Bericht zur Schaffung des rechtlichen Rahmens für eine Marktwirtschaft in Ungarn wurde deutlich, daß Lockerungen des zentralwirtschaftlichen Systems in Ungarn bereits seit 1968 erfolgt waren (Selbstverwaltungsrechte für öffentliche Unternehmen und landwirtschaftliche Kooperativen; Einführung von Gesellschaftsrechtsformen; Zulassung ausländischen Beteiligungskapitals; Auflockerung des Plansystems), ohne daß damit jedoch bereits die Schwelle zur Marktwirtschaft überschritten wurde. Allerdings sei mit diesen früh einsetzenden Schritten die Entwicklung des institutionellen Rahmens für eine Marktwirtschaft erleichtert worden, wie sie nunmehr seit 1988 erfolgt sei: die Zusammenfassung des Gesellschaftsrechts unter Berücksichtigung gemeinschaftsrechtlicher Regeln zum Gesellschaftsrecht, die Einführung eines westlich orientierten Steuersystems, die Schaffung eines stimmigen Insolvenzrechtes, Börsenrechts und anderer rechtlicher Rahmenbedingungen einer Marktwirtschaft.

Der Übergang zu einer Marktwirtschaft in Ungarn manifestiere sich besonders in der Änderung der Rechtsstellung der Beteiligten. Zwar gebe es auch Staatsunternehmen, doch hätten neben den Genossenschaften die gesetzlich in ihrer Gewerbefreiheit gewährleisteten Einzelunternehmer ebenso wie die privaten Wirtschaftsorganisationen an Raum gewonnen. Zugleich garantiere die neue ungarische Verfassung den Grundsatz freien Wettbewerbs, dessen Rahmen durch das Wettbewerbsgesetz von 1991 gesetzliche Ausfaltung sowohl zur Bekämpfung von unlauterem Wettbewerb als auch von Wettbewerbsbeschränkungen erfahren habe. In der Ausgestaltung im einzelnen zeigten sich deutliche Parallelen namentlich zum Regelungssystem des Kartellrechts der EWG und Deutschlands.

Józef Frackowiak (Breslau) betonte, daß die Lockerung des von der Sowjetunion auferlegten zentralwirtschaftlichen Systems mit seinem hohen Verstaatlichungsgrad in Polen bereits mit dem Aufkommen der starken Widerstandskräfte in Gestalt von Solidarnosc begonnen habe. In der Normordnung habe sich dies vor allem darin ausgewirkt, daß den Staatsunternehmen seit dem Jahre 1981 gesetzlich ein nennenswerter Hand-

lungsspielraum durch Begrenzung staatlicher Einzelinterventionen und durch Gewährung von Einflußmöglichkeiten auf die Bestellung und Ablösung ihres Leitungspersonals zugestanden worden sei. Gleichwohl sei die Schwelle zu den Regeln einer Marktwirtschaft auch in Polen erst im Zusammenhang mit dem Umbruch in der Sowjetunion überschritten worden. Insbesondere sei es seit 1988 zur Gewährleistung von Gewerbefreiheit und Privateigentum, zur Preisfreigabe und zur Aufgabe der zentralen Wirtschaftsplanung gekommen. Frackowiak ging im einzelnen namentlich auf die verschiedenen Verfahren zur Privatisierung und das Privatisierungsgesetz von 1990 ein: die Übertragung von Unternehmen auf Kommunen, die Rückübertragung auf ehemalige Eigentümer und das mit verschiedenen Schwierigkeiten, namentlich Kapitalmangel, konfrontierte Konzept des Verkaufs öffentlicher Unternehmen und die hierfür entwickelten differenzierten Lösungen (Umwandlung von Großunternehmen in staatliche Kapitalgesellschaften mit anschließendem sukzessiven Anteilsverkauf; Übertragung kleiner und mittlerer Unternehmen auf neugegründete, von den bisherigen Angestellten getragene Gesellschaften; das Konzept des Privatisierungskupons). Zu der Frage der Deregulierung stellte Frackowiak für Polen die Beseitigung der mit der früheren Zentralwirtschaft verbundenen Regeln zugunsten des Prinzips der Gewerbefreiheit fest und vermerkte Einzelregelungen zum Schutz wichtiger öffentlicher Interessen. Vor allem sei auch in Polen das Erfordernis des rechtlichen Schutzes der durch die Gewerbefreiheit und die Privatisierung eröffneten Wettbewerbsordnung erkannt und ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen erlassen worden.

Speziell die Grundlinien und Probleme der Schaffung eines marktwirtschaftsgemäßen Rahmens im Arbeits- und Sozialrecht in Polen war Gegenstand des Beitrags von Herbert Szurgacz (Breslau). Die Ausgangssituation von 1980, so Szurgacz, sei ein Zustand ohne einen wirklichen Arbeitsmarkt gewesen, in dem Beschäftigung und Arbeitsbedingungen staatlich geregelt gewesen seien. Der Aufbau eines marktwirtschaftsgemäßen Arbeits- und Sozialrechts sei noch nicht abgeschlossen. Abgesehen von nachwirkenden Mentalitätsproblemen bei den Betroffenen sei das polnische Arbeitsrecht namentlich noch

nicht gänzlich mit den Konsequenzen der Privatisierung in Einklang gebracht, insbesondere mit der Beendigung der dominanten Rolle des Staates in der Arbeitsverteilung und der Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen. Auch für das System der sozialen Sicherung bestehe entsprechender Entwicklungsbedarf, so hinsichtlich der Gestalt der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe, der Altershilfe sowie der Organisation der sozialen Sicherung. Szurgacz äußerte die Erwartung, daß das polnische Arbeits- und Sozialrecht weiter dereguliert werde, insbesondere in Richtung des Ausbaus des Tarifvertragssystems auf der Grundlage garantierter Mindeststandards. Die Auswirkungen des Wettbewerbsprinzips seien im Arbeitsrecht in einer Flexibilisierung der Regeln zur Auflösung von Arbeitsverträgen zu erkennen.

Maßstäbe des Gemeinschaftsrechts

Im dritten Abschnitt der Tagung behandelten Gruppenmitglieder aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften einzelne Maßstäbe des Gemeinschaftsrechts zu den das Themenprogramm der Gruppe durchziehenden Fragenbereichen Privatisierung und öffentliche Unternehmen, Deregulierung und Schutz öffentlicher Interessen sowie Wettbewerbsordnung und Industriepolitik.

Der Beitrag von John Usher (Exeter) zu den Maßstäben des Binnenmarktrechtes der EWG für Privatisierung und öffentliche Unternehmen nahm den Grundsatz der Neutralität des Gemeinschaftsrechtes gegenüber den nationalen Eigentumsordnungen zur Grundlage und entfaltete darauf aufbauend namentlich gemeinschaftsrechtliche Maßstäbe für die Einfügung öffentlicher Unternehmen in das der Marktwirtschaft in der EWG eigene und ihr aufgegebene Schutzsystem gegen Wettbewerbsverfälschungen im Gemeinsamen Markt. Als einschlägig hervorgehoben und im einzelnen erörtert wurden insbesondere die staatsgerichteten Regeln über Handelsmonopole(Art. 37 EWGV) und über die Behandlung öffentlicher und privilegierter Unternehmen (Art. 90 EWGV) einerseits sowie die auf private wie öffentliche Unternehmen grundsätzlich gleichermaßen anwendbaren Wettbewerbsregeln

für Unternehmen (Art. 85 ff. EWGV). Schon vorweg war von Müller-Graff darauf hingewiesen worden, daß auch Privatisierungsverfahren gemeinschaftsrechtliche Maßstäbe zu beachten hätten, namentlich das Diskriminierungsverbot von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beteiligung an zur Privatisierung anstehenden Unternehmen (Art. 221 EWGV), die Grundsätze der Niederlassungsfreiheit, das Recht der Fusionskontrolle im Fall des Erwerbs eines bislang öffentlichen Unternehmens durch ein anderes Unternehmen sowie die Regeln des Beihilfenaufsichtsrechts im Falle der Übertragung eines öffentlichen Unternehmens unter Marktpreis (Art. 92 EWGV). Im Fall der Privatisierung ostdeutscher Unternehmen durch die Treuhandanstalt sei, so Müller-Graff, insbesondere die Beihilfenproblematik von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften von Anfang an gesehen und beachtet worden und zudem eine fusionsrechtliche Überprüfung namentlich auf der Grundlage des deutschen Rechts gegen Wettbewerbsbeschränkungen durch das Bundeskartellamt erfolgt.

Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für Deregulierung und den Schutz öffentlicher Güter und Interessen waren Gegenstand des von Luigi Daniele (Triest) vorgelegten Berichts. Ausgehend von der Feststellung, daß das Gemeinschaftsrecht die Bedeutung öffentlicher Güter und Interessen, z. B. der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Sittlichkeit anerkenne, wurde vor allem der mögliche Konflikt des Schutzes dieser Güter durch mitgliedstaatliche Maßnahmen zu einem staatsübergreifenden, wettbewerblich gesteuerten Gemeinsamen Markt erörtert, wie er sich in der Beeinträchtigung des Freiverkehrs und in Wettbewerbsverfälschungen niederschlagen könne. Hervorgehoben wurden vor allem die Voraussetzungen für die Rechtfertigung freiverkehrshinderlicher einzelstaatlicher Vorschriften und für deren Überwindung im Interesse eines unbehinderten und wettbewerblich unverfälschten Gemeinsamen Marktes durch entsprechende Rechtsetzung der Gemeinschaft.

Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für staatliche Beihilfenvergabe einerseits und die Industriepolitik der Gemeinschaft andererseits wurden von Francesco Paolo Mansi (Triest) und

Susanna Errera-Marpillero (Triest) behandelt. Ausgehend von der Aufgabe der Gemeinschaft, ein Schutzsystem gegen Wettbewerbsverfälschungen im Gemeinsamen Markt sicherzustellen, erörterte Mansi Grund und Tragweite des Verbots wettbewerbsverfälschender Beihilfen in Art. 92 EWGV. Mit Blick auf verschiedene Formen der gegenwärtigen staatlichen Einwirkung auf das Wirtschaftsgeschehen in den osteuropäischen Staaten umriß er zunächst den Beihilfenbegriff sowie die davon erfaßten vielgestaltigen Begünstigungsformen und untersuchte sodann wiederum mit Blick auf die Wirtschaftslage in den osteuropäischen Staaten die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen der Legalisierungsgründe für wettbewerbsverfälschende Beihilfen zu Zwecken der Branchen- und Regionalpolitik. Müller-Graff vermerkte in diesem Zusammenhang Anwendungsvoraussetzungen des Beihilfenaufsichtsrechts beim Umbau der ostdeutschen Wirtschaft. Errera-Marpillero behandelte sodann die Problematik einer Industriepolitik durch die Europäische Gemeinschaft. Trotz bisherigen Fehlens einer ausdrücklichen Vertragsgrundlage habe die EWG die Schaffung eines geeigneten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmens für Unternehmen zum Zwecke ihrer Marktbehauptung als eine ihrer Aufgaben im Interesse der Verwirklichung der Vertragsziele betrachtet. Die von Errera-Marpillero vorgenommene Skizzierung der von der Gemeinschaft in diesem Sinne verstandenen und verfolgten Maßnahmen ließ den Grund der Kontroversen um diesbezügliche Aktivitäten im Rahmen einer auf Selbststeuerung setzenden, wettbewerbsverfaßten Marktwirtschaft deutlich werden.

Kooperation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und osteuropäischen Staaten

Der abschließende Abschnitt war den Fragen der Kooperation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den osteuropäischen Staaten gewidmet. Zu diesem Zweck analysierte *Marc* Maresceau (Gent) die mit dem Ziel eines ersten Andockens der drei osteuropäischen Staaten Polen, Tschechoslowakei und Üngarn an die Europäischen Gemeinschaften im Dezember 1991 unterzeichneten, seitens der EWG auf Art. 238 EWGV gestützten, sog. Europa-Abkommen. Maresceau qualifizierte diese Verträge zum einen als gemischte Abkommen unter Beteiligung sowohl der Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten, zum anderen als Assoziationsabkommen. Zur inhaltlichen Charakterisierung der nach demselben Grundmuster aufgebauten Verträge hob er vor allem deren Freihandelsziel in Gestalt eines langfristig zu verwirklichenden Freiverkehrs von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital im Rahmen eines Schutzsystems gegen Wettbewerbsverfälschungen nach dem Vorbild des EWG-Vertrages, aber ohne Schaffung einer Zollunion hervor. Als bemerkenswert stellte er sowohl die Institutionalisierung des politischen Dialogs als auch das asymmetrische Konzept der wechselseitigen Marktöffnung zum Schutz der osteuropäischen Industrie heraus und unterzog vor allem einzelne Abschnitte einer genaueren Bewertung.

Abschließend erinnerte Müller-Graff daran, daß die effektive Verwirklichung eines Rechtsrahmens, der eine soziale Marktwirtschaft ermögliche, nicht allein von einer entsprechenden Gesetzgebung abhänge, sondern ebenso von einem entsprechenden dauerhaften ordnungspolitischen Willen der Betroffenen und auch von der allmählichen Erfahrung des Erfolgs dieser Umstellung. Im Falle dieser Voraussetzungen dürften sich jedenfalls in rechtlicher Hinsicht keine unüberwindbaren Schwierigkeiten ergeben, langfristig einen Zustand herbeizuführen, der mit dem Marktrecht der Europäischen Gemeinschaften kompatibel sei. Es zähle zu den Aufgaben der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten, gegenüber diesen Entwicklungen in den osteuropäischen Staaten aufmerksam und förderlich zu bleiben.

Peter-Christian Müller-Graff

Reform der EG-Agrarpolitik – Ein Schritt in die richtige Richtung?

Die Beschlüsse des Ministerrats vom 21. Mai 1992 über eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik stellen den gravierendsten Einschnitt in diese Politik seit ihrem Bestehen dar. Die Reaktionen darauf sind durchaus unterschiedlich. Verhaltener Zustimmung auf der einen steht vehemente Ablehnung auf der anderen Seite gegenüber. Während die einen in dem Abbau der Preisstützung und ihrem teilweisen Ersatz durch direkte Ausgleichszahlungen einen Schritt in Richtung stärkerer Zielgerichtetheit und bessere Voraussetzungen für die Integration der Gemeinschaft in die internationale Arbeitsteilung sehen, befürchten andere höhere Ausgaben aus dem Haushalt der Gemeinschaft und ein Übermaß an staatlichen Eingriffen und Kontrollen.

Den Auswirkungen der Reform auf den verschiedenen Ebenen nachzugehen und ihre Beurteilung aus der Sicht unterschiedlicher Gruppen aufzuzeigen, war das Ziel einer Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, die vom 26.–28. November 1992 in Augsburg stattfand und Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen sowie Vertreter der Verwaltung verschiedener Ebenen zusammenführte. In seiner Einführung umriß Winfried von Urff die Fragen, auf die versucht werden sollte, eine Antwort zu finden und betonte den engen Zusammenhang zwischen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und den laufenden GATT-Verhandlungen.

Gründe für die Reform

Aus der Sicht der EG-Kommission begründete Dirk Ahner die Notwendigkeit der Reform. Die bisherigen Preisgarantien hätten zu einer Produktionsausdehnung und damit zu wachsenden Überschüssen, für die es seit Jahren keine wirtschaftlich vertretbaren Absatzmöglichkeiten mehr gäbe, geführt. Der starke Anreiz zur Mengenproduktion habe eine Intensivierung der Produktion ausgelöst, die ihrerseits zu zunehmenden Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft geführt habe. Trotz erheblicher Steige-

Die Reform der EG-Agrarpolitik: Auswirkungen auf die politische Integration und die Außenbeziehungen der Gemeinschaft

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration Augsburg, 26.–28. November 1992

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Winfried von URFF, TU München, Weihenstephan

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vor dem Hintergrund der Uruguay-Runde Prof. Dr. Winfried von URFF, TU München,

Weihenstephan

Ziele und Ergebnisse der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) aus der Sicht der Kom-

men Agrarpolitik (GAP) aus der Sicht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Dr. Dirk AHNER, EG-Kommission, Brüssel

Konsequenzen der GAP-Reform und ihre Beurteilung

Prof. Dr. Wilhelm HENRICHSMEYER, Universität Bonn

Bewertung der Neuausrichtung der Markt- und Preispolitik aus der Sicht der politischen Administration eines Mitgliedstaates

Dr. Horst WILLER, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn

Agrarhandelspolitik der Europäischen Gemeinschaften nach der GAP-Reform

Dr. Eckart Guth, EG-Kommission, Brüssel Prof. Dr. Winfried von URFF, TU München, Weihenstephan

Die GAP-Reform aus der Sicht des Berufsstandes und ihre Akzeptanz bei den Landwirten

Prof. Dr. May ZUREK, Deutscher Beuermerband

Prof. Dr. Max ZUREK, Deutscher Bauernverband, Bonn

Voraussetzungen für die GAP-Reform aus politikwissenschaftlicher Sicht

Dr. Wolfgang SCHUMANN, Universität Tübingen

Konsequenzen der GAP-Reform für den ländlichen Raum

Prof. Dr. Otmar SEIBERT, Fachhochschule Weihenstephan

Perspektiven des Nahrungsmittelsektors in Mittel- und Osteuropa und deren Beeinflussung durch die GAP-Reform

Dr. Wolfgang QUAISSER, Osteuropa-Institut München

rungen der Marktordnungsausgaben sei es nicht gelungen, die Einkommensprobleme der in der Landwirtschaft Tätigen zu lösen.

Mit ihren im Februar 1991 in einem Grundsatzpapier vorgelegten und im Juli 1991 durch einen Maßnahmenkatalog ergänzten Vorschlägen habe die Kommission das Ziel verfolgt, in den Überschußbereichen sowohl auf der Angebotsals auch auf der Nachfrageseite auf die dringend notwendige Marktsanierung hinzuwirken und dem Umweltschutz sowie der Erhaltung und der Pflege der Kulturlandschaft einen höheren Stellenwert einzuräumen. Außerdem habe sie sich von der Vorstellung leiten lassen, daß Stützungsmaßnahmen vor allem den Landwirten und den Regionen zugute kommen sollten, die ihrer am nötigsten bedürfen. Des weiteren sollte mit der Reform ein positiver Beitrag zu den GATT-Verhandlungen geleistet werden.

Schlüsselinstrumente und erwartete Effekte der Reform

Ahner betonte, daß der Ministerrat den Vorschlägen der Kommission nur in modifizierter Form gefolgt sei. Das Schlüsselinstrument deutlicher Preissenkungen in Verbindung mit direkten Ausgleichszahlungen sei allerdings - mit Ausnahme des Milchbereichs - vom Ministerrat übernommen worden. So werde der Getreidepreis um 30% (die Kommission hat 35-40% vorgeschlagen) gesenkt und den Erzeugern eine an den regionalen Durchschnittserträgen ausgerichtete Ausgleichszahlung gewährt, allerdings nur, wenn sie sich bereit erklären einen jährlich neu festzulegenden Anteil ihrer Fläche (derzeit 15%) gegen Zahlung einer Prämie stillzulegen. Ausgenommen von dieser Verpflichtung sind Kleinerzeuger, die 80% der Betriebe stellen.

Die Kommission geht davon aus, daß es in den nächsten Jahren zu einer Stabilisierung, wenn nicht gar zu einem leichten Rückgang der Getreideerzeugung kommt. Nach ihrer Einschätzung dürfte die Produktion im Jahr 1997/98 bei 170–175 Mio. t liegen und nicht wie bei einer Fortführung der bisherigen Politik bei 185–190 Mio. t. Außerdem erwartet die Kommission eine stärkere Verfütterung von Getreide und damit insgesamt einen Rückgang der Überschüsse.

Bei Milch wich der Ministerrat am stärksten von den Kommissionsvorschlägen ab und beschloß nur geringfügige Änderungen. Bei Rindfleisch wurde die von der Kommission vorgeschlagene Begrenzung der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Preissenkungen vom Ministerrat nur in abgeschwächter Form übernommen. Ahner gestand zu, daß hier in Zukunft noch Handlungsbedarf besteht, da nicht sicher ist, inwieweit die Verschärfung der Interventionsbedingungen einen bremsenden Einfluß auf die Produktion haben wird.

Einigkeit bestand in der positiven Beurteilung der flankierenden Maßnahmen. Hierbei handelt es sich um Aktionsprogramme zum landwirtschaftlichen Umweltschutz und zur Aufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen sowie um ein verbessertes Vorruhestandsprogramm. Einschließlich der nationalen Mittel sollen hierfür während einer fünfjährigen Anlaufzeit 6 bis 7 Mrd. ECU zur Verfügung stehen. Danach jährlich 2,5 bis 3 Mrd. ECU, was einer Verzehnfachung des bisherigen Mittelrahmens entspricht. In Zukunft wird es für viele Betriebe nicht mehr lohnend sein, möglichst viel und möglichst intensiv zu produzieren, dafür wird die Rolle des Landwirts beim Umweltschutz und in der Landschaftspflege einen größeren Stellenwert erhalten.

Legitimation von Transferzahlungen

Auch Wilhelm Henrichsmeyer betonte in seinem Beitrag die Notwendigkeit des radikalen Kurswechsels in der EG-Agrarpolitik, obwohl Ökonomen in der Regel einen radikalen Wechsel der Rahmenbedingungen nicht befürworten. Die Chancen der achtziger Jahre seien verpaßt worden. Mit Einführung der Milchkontingentierung im Jahre 1984 sowie der Stabilisatoren und der damit einhergehenden Agrarleitlinien im Jahre 1988 erfolgten die ersten Notbremsungen für eine sonst nicht mehr bezahlbare Politik. Henrichsmeyer stellte heraus, daß Transferzahlungen gerechtfertigt seien, wenn (a) der Marktmechanismus aufgrund der Nichtberücksichti-

gung externer Effekte nicht ausreichend funktioniert, (b) der Lebensstandard einzelner unter den allgemeinen Standard absinkt und damit das soziale Kriterium der Bedürftigkeit vorliegt, oder (c) sich Rahmenbedingungen aufgrund politischer Eingriffe so stark ändern, daß der berechtigte Anspruch auf Vertrauensschutz verletzt wird.

In seiner Beurteilung der Ausgestaltung der mit der GAP-Reform beschlossenen Ausgleichszahlungen schlug Henrichsmeyer durchaus kritische Töne an. Die für Getreide und Ölsaaten beschlossene Ausrichtung der Hektarprämien an regionalen Durchschnittserträgen bewirke eine Umverteilung vom tüchtigen zum weniger tüchtigen Landwirt und von Betrieben von guten zu solchen mit schlechten Standortvoraussetzungen. Die "Wanderung des Bodens zum besten Wirt" sowie die Orientierung an komparativen Kostenvorteilen werden somit abgeschwächt, was insgesamt zu Effizienzverlusten und zu einer Abschwächung des Strukturwandels führt. Als positiv beurteilte er die Aufgabe der von der Kommission zunächst vorgeschlagenen Obergrenzen für die bei Stillegung zu zahlenden Prämien, die zu zwei Klassen von Boden geführt hätten. Langfristig sei eine Lockerung der Bindung der Transferzahlungen an die Situation bei Umstellung der EG-Agrarpolitik und eine zielorientierte Ausgestaltung insbesondere im Hinblick auf umweltpolitische Ziele zu erwarten. Die durch die Senkung des Preisniveaus ausgelöste Verminderung der Grundrente begünstige die Aufforstung und erleichtere die Verwirklichung landschaftsökologischer Zielvorstellungen.

Pro und Contra aus der Sicht der politischen Administration

Horst Willer bewertete die EG-Agrarreform, in der zum ersten Mal seit der Konferenz von Stresa aus dem Jahr 1958 in wichtigen Marktordnungsbereichen eine deutliche Trennung zwischen Markt- und Einkommenspolitik vollzogen wurde, als einen tragbaren Kompromiß zwischen der EG-Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten. Er hob insbesondere hervor, daß es der Bundesregierung gelungen sei, ihre Vorstellungen im Getreide- und Milchbereich gegenüber

den Kommissionsvorschlägen durchzusetzen. Im Rahmen der flankierenden Maßnahmen geht die Bundesregierung davon aus, daß in der Bundesrepublik Deutschland jährlich bis zu 50000 ha für Naturschutz, Forst und Extensivgrünland umgewidmet werden. Es wird angesichts der Flächenstillegung, der erwarteten Mehrverfütterung und der Extensivierung mit einer Marktentlastung in der EG von ca. 30 Mio. t Getreide im Wirtschaftsjahr 1995/96 gerechnet.

Weiterhin betonte Willer, daß durch die Festlegung von regionalen Basisflächen nach EG-Mitgliedstaaten und Bundesländern keine EG-weite "Kollektivhaftung" mehr besteht und somit dem EG-internen Verdrängungswettbewerb Grenzen gesetzt sind. Die Reform werde im Durchschnitt keine großen negativen Einkommensauswirkungen auf die Betriebe haben, allerdings sei davon auszugehen, daß Ackerbaubetriebe mit hohen Erträgen und intensive Rindermastbetriebe Einkommensverluste hinnehmen müssen. Als Folge der Agrarreform werden allein der deutschen Landwirtschaft zukünftig jährlich 7 bis 8 Mrd. DM an EG-Mitteln in Form von Prämien und Direktzahlungen zufließen, was einen zusätzlichen Verwaltungs-und Kontrollaufwand bedeutet. Hierzu hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe bereits ein vereinfachtes Antrags- und Kontrollverfahren entwickelt.

Der Weg bis zum Durchbruch bei den GATT-Verhandlungen

Eckart Guth hatte es übernommen, über die Agrarhandelspolitik der Gemeinschaft nach der GAP-Reform, insbesondere im Zusammenhang mit der Uruguay-Runde, zu berichten. Die Proteste der französischen Bauern gegen den zwischen der EG und den USA ausgehandelten Kompromiß führten jedoch bei den zuständigen Beamten der Generaldirektion Auswärtige Beziehungen zu einer Art erhöhter Alarmbereitschaft. Winfried von Urff übernahm es daher, nach Abstimmung mit dem Referenten, in das Thema einzuführen. Er betonte dabei die faktische Sonderrolle des Agrarhandels im GATT und die Ausklammerung aus den ersten Zollsenkungsrunden, die erst durch die Dillon-Runde von 1961/62 unterbrochen wurde, in der einerseits

diese Länder. Beide Länder haben mit den Assoziierungsverträgen (auch Europaabkommen genannt) mit der EG vom Dezember 1991 erste Schritte zu einer EG-Integration eingeleitet, wobei der Agrarsektor in der Volkswirtschaft dieser Länder besonders im Außenhandel eine wichtige Rolle spielt. Die EG schloß diesen Bereich jedoch von der allgemeinen Handelsliberalisierung aus. Während Ungarn einen Überschuß im Agraraußenhandel mit seinen höheren Verarbeitungsgrad aufweisenden Produkten erzielte, exportierte Polen landwirtschaftliche Rohstoffe und paßte sich mit seiner Warenstruktur im Außenhandel den Importrestriktionen der EG an. Der Abschluß des mit großen Erwartungen verknüpften Assoziierungsabkommens war für Polen und Ungarn im landwirtschaftlichen Bereich (Verminderung von Abschöpfungen und Zöllen um 50 bis 60%) im Rahmen sehr begrenzter Einfuhrkontingente enttäuschend. Umgekehrt verpflichteten sich Polen und Ungarn ihrerseits zu einer Liberalisierung des Agrarhandels.

Es ist anzunehmen, daß sich diese Länder langfristig an der EG orientieren, deren Mitgliedschaft sie anstreben. Der Agrar- und Nahrungsmittelsektor Polens und Ungarns befindet sich in einer Anpassungs- und Strukturkrise, die sich aufgrund der sinkenden Nahrungsmittelnachfrage noch fortsetzen wird. Deshalb ist zu erwarten, daß sich die relativen Erzeugerpreise kaum verbessern werden. Trotzdem bleibt ein Exportdruck bei Agrarerzeugnissen bestehen. Eine entscheidende Rolle wird der institutionelle Wandel, die zunehmende Privatisierung der Verarbeitungsindustrie und Außenhandelsorganisationen und der Zufluß von Auslandskapital spielen. Der zunehmende Wettbewerb verlangt von den Ländern eine differenzierte Strategie, um komparative Vorteile (niedrige Bodenpreise und Löhne) nutzen zu können. Für beide Länder gilt es, sich auf Marktnischen und speziell nachgefragte Produktqualitäten zu spezialisieren, in denen die EG auf Importe angewiesen ist. Trotz der

zunehmenden Bedeutung des EG-Agrarmarktes für polnische und ungarische Exporte dürfen die Entwicklungschancen von Agrarexporten in die GUS-Staaten nicht vernachlässigt werden. Da die GUS weiter einen Importbedarf an Nahrungsmitteln aufweisen werden, könnten die Agrarexporteinnahmen dazu beitragen, die Importe der benötigten Rohstoffe (Erdöl, Erdgas) aus diesen Ländern zu finanzieren.

Fazit - Reform der EG-Agrarpolitik erst am Anfang

Die Antwort, die sich als Fazit der Tagung ergab, dürfte für die Mehrzahl der Teilnehmer ein eingeschränktes Ja gewesen sein, auch wenn sich aus der Sicht des Berufsstandes sicher eine andere Einschätzung ergibt. Die bisherige Agrarpolitik war an ihre Grenzen gestoßen. Der teilweise Ersatz der Preisstützung durch direkte Ausgleichszahlungen hat den Vorteil größerer Effizienz und Zielorientierung, auch wenn damit der Haushalt der EG zunächst zusätzlich belastet wird und Kontrollprobleme damit verbunden sind. Die Ausgestaltung bedarf sicher noch einiger Korrekturen. Der Dauerkonflikt zwischen der Gemeinschaft und traditionellen Agrarexportländern wurde durch die Reform entschärft, auch wenn sie hinter deren Wünschen zurückblieb. Ob der in den GATT-Verhandlungen mit den USA gefundene Kompromiß Bestand haben wird, muß die unmittelbare Zukunft zeigen. Dies hängt einerseits von der Zustimmung der übrigen GATT-Mitglieder ab, andererseits aber auch davon, inwieweit innerhalb der EG dafür letztlich eine politische Akzeptanz erreicht werden kann. Hier ist die Gemeinschaft vor neue Herausforderungen gestellt. Es wäre falsch zu glauben, durch den Beschluß über eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik sei ein schwieriges Problem der Gemeinschaft abschließend gelöst worden. Es wurde damit ein Prozess eingeleitet, der die Gemeinschaft noch lange beschäftigen wird.

Michael Rawert und Kosima Schay

DAS INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK

Seit 1959 arbeitet das Institut für Europäische Politik auf dem Gebiet der europäischen Integration. Es hat sich die Aufgabe gestellt, Probleme der europäischen Politik wissenschaftlich zu untersuchen, Lösungen aufzuzeigen und die praktische Anwendung der Untersuchungen zu fördern.

Arbeitsschwerpunkte des Instituts sind u. a.:

- Entwicklungen und Grundfragen europäischer Integrationspolitik
- Beiträge zur Integrationstheorie und -geschichte
- EG-Institutionen und -Entscheidungsprozesse
- Europapolitische Interessen und Rolle der Bundesrepublik Deutschland
- Europäische Außenpolitik sowie übergreifende Aspekte anderer zentraler Politikbereiche
- Gemeinschaft und Regionen
- Bilaterale Aktivitäten im Rahmen des Deutsch-Italienischen und des Deutsch-Ungarischen Forums
- Europäische Bildung

Regelmäßige Publikationen des Instituts sind das von W. Weidenfeld und W. Wessels herausgegebene Jahrbuch der Europäischen Integration (Bonn 1980 ff.); die Vierteljahreszeitschrift "integration" (Bonn 1977 ff.); die Reihen "Europäische Schriften" (69 Bände), "Europäische Studien" (17 Bände), "Analysen zur Europapolitik" (6 Bände) und "Europäische Bildung" (11 Bände) sowie für die schulische und außerschulische Bildung die "Materialien zur Europapolitik" (11 Bände). 1992 erschien das Taschenbuch der europäischen Integration "Europa von A–Z" in zweiter Auflage.

INTEGRATION

Herausgegeben von Prof. Dr. Heinrich Schneider

Redaktion

Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen; Dr. Thomas Jansen, Brüssel; Bernd Janssen, Bonn; Dr. Otto Schmuck, Bonn; Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien; Prof. Claus Schöndube, Frankfurt; Prof. Dr. Winfried von Urff, München; Prof. Dr. Werner Weidenfeld, Mainz; Dr. Wolfgang Wessels (verantwortlich), Bonn; Barbara Lippert, M. A. (geschäftsführend), Bonn; Meike Leube (Redaktionsassistentin für den Arbeitskreis Europäische Integration), Bonn.

Verlag: EUROPA UNION VERLAG GMBH, Geschäftsführer: Gerhard Eickhorn.

Redaktions- und Verlagsanschrift: Europa-Zentrum, Bachstraße 32, D-5300 Bonn 1.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement INTEGRATION (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 36,– DM, für Schüler, Studenten u. a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 18,– DM einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten.

Einzelheft INTEGRATION 10,- DM, bei Abnahme von mindestens 10 Ex. 6,- DM/Ex., von mindestens 50 Ex. 4,- DM/Ex., von mindestens 100 Ex. 3,- DM/Ex., einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Das Abonnement kann nur schriftlich bei Einhaltung einer Frist von acht Wochen zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden.

Druck: WAZ-Druck, Duisburg.

Urheberrechte: Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge und anderen Texte sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopien, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendungen, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten.

Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

© EUROPA UNION VERLAG GMBH ISSN 0720-5120

Franz Nuscheler und Otto Schmuck (Hrsg.):

Die Südpolitik der EG. Europas entwicklungspolitische Verantwortung in der veränderten Weltordnung

Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sehen sich einer zunehmenden Erwartung aus der Dritten Welt gegenüber, bei der Lösung des Nord-Süd-Konflikts eine Führungsrolle zu übernehmen.

Seit Mitte der 70er Jahre konnte die EG an entwicklungspolitischem Profil gewinnen und vorwärtsweisende Verfahren und Instrumente entwickeln, die von vielen Beobachtern als wegweisend bezeichnet werden. Der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union schafft die Voraussetzungen für eine noch aktivere entwicklungspolitische Rolle der Gemeinschaft.

Bedeutsam im Zusammenhang mit der aktuellen entwicklungspolitischen Diskussion sind die Armutsflüchtlinge und Asylbewerber aus Bürgerkriegsregionen, die einen neuen Anstoß darstellen, die Ursachen für das Elend in der Dritten Welt energischer als bisher anzugehen.

Der vorliegende Band enthält Beiträge von namhaften Wissenschaftlern, Politikern und Journalisten zu den wesentlichen Aspekten der Süd-Politik der Gemeinschaft. Der Band zeigt, daß die EG aus einer Vielzahl von Gründen gegenüber dem Süden eine größere Verantwortung als bisher übernehmen muß.

Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Band 69 1992, 320 Seiten, broschiert, DM 39.00 ISBN 3-7713-0431-8



EUROPA UNION VERLAG

Europa-Zentrum · Bachstr. 32 · Postfach 1529 · 5300 Bonn 1

