

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hans-Jürgen Schröder

Marshallplan, amerikanische Deutschlandpolitik
und europäische Integration 1947—1950

Rudolf Hrbek

30 Jahre Römische Verträge
Eine Bilanz der EG-Integration

Peter Hrubesch

30 Jahre EG-Agrarmarktsystem
Entstehungsgeschichte — Funktionsweise — Ergebnisse

B 18/87
2. Mai 1987

Hans-Jürgen Schröder, Dr. phil., geb. 1938; Professor für Zeitgeschichte an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

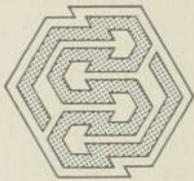
Veröffentlichungen u. a.: Deutschland und die Vereinigten Staaten 1933—1939. Wirtschaft und Politik in der Entwicklung des deutsch-amerikanischen Gegensatzes, Wiesbaden 1970; (als Hrsg. zus. mit C. Scharf), Politische und ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands 1945—1949, Wiesbaden 1977; Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die Britische Zone 1945—1949, Wiesbaden 1979; Die Deutschlandpolitik Frankreichs und die Französische Zone 1945—1949, Wiesbaden 1983; Aufsätze zur amerikanischen und deutschen Zeitgeschichte.

Rudolf Hrbek, Dr. phil., geb. 1938; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: Die SPD, Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und Westintegration (1945—1957), Bonn 1972; (zus. mit Hans von der Groeben, Hans Möller und Heinrich Schneider) Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden 1980; (Hrsg. zus. mit Wolfgang Wessels) EG-Mitgliedschaft: Ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984; (Hrsg. zus. mit Uwe Thaysen) Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986.

Peter Hrubesch, Dr. agr., geb. 1935; Staatsexamen in Landwirtschaft (München); seit 1963 am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, tätig.

Veröffentlichungen u. a.: Zur Reform der Agrarpolitik, in: Konjunkturpolitik, (1974) 3; Regionale Einkommensdifferenzierung in der Landwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, (1977) 4; Zur Subventionierung der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: ebda, (1982) 1; Management Problems of Renewable Maritime Resources — The Case of North Atlantic Fisheries, in: ebda, (1983) 4. Weitere Beiträge zur landwirtschaftlichen Einkommens-, Struktur-, Markt- und Fischereipolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Untersuchungen zum Außenhandel der EG mit Entwicklungsländern.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn I.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984 und 1985 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Marshallplan, amerikanische Deutschlandpolitik und europäische Integration 1947—1950

I.

Für die Entwicklung des europäischen Staatensystems haben die Vereinigten Staaten von Amerika seit Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts eine ständig zunehmende Bedeutung erlangt. Vor allem die amerikanische militärische Intervention in zwei Weltkriegen hat diesem Tatbestand sichtbaren Ausdruck verliehen. So markiert der Erste Weltkrieg unwiderruflich den Übergang von der „europäischen zur globalen Weltgeschichte“¹⁾ und den Aufstieg der Vereinigten Staaten von Amerika zur Weltmacht. Angesichts des mit dem Machtzuwachs der USA einhergehenden Gewichtsverlusts Europas und der von der neueren Forschung immer deutlicher herausgearbeiteten Abhängigkeit zahlreicher europäischer Staaten von den USA sind auch die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Integrationsbestrebungen nur im Kontext der außenpolitischen Zielsetzungen Washingtons hinreichend zu beurteilen. Am Beispiel des als Marshallplan²⁾ bekanntgewordenen amerikanischen

Hilfsprogramms für das im Zweiten Weltkrieg bis in die Grundfesten erschütterte Europa soll im folgenden die Frage nach integrationspolitischen Zielsetzungen und Wirkungen der amerikanischen Europapolitik diskutiert werden. Da Deutschland ähnlich wie nach dem Ersten Weltkrieg auch in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre zum Kernstück amerikanischer Stabilisierungspolitik in Europa wurde, soll dem Deutschlandproblem im Hinblick auf Genesis, Durchführbarkeit und namentlich integrationspolitische Wirkungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Abschließend werden einige Elemente von Kontinuität und Diskontinuität in der amerikanischen Europapolitik nach beiden Weltkriegen skizziert, um die integrationspolitischen Impulse des Marshallplans in einer längerfristigen historischen Perspektive zu würdigen. Zunächst sei jedoch an einige Grundtendenzen der amerikanischen Außenpolitik erinnert.

II.

Die Geschichte der USA ist von Anfang an von einer kontinuierlichen, zunächst kontinentalen und dann überseeischen Expansion gekennzeichnet³⁾. Expansion ist gewissermaßen das Leitmotiv der amerikanischen Geschichte, wobei der Entwicklung einer wirtschaftlichen Dynamik zentrale Bedeutung zukommt. Wirtschaftlicher Wohlstand als Voraussetzung für die Stabilisierung des gesam-

ten Gesellschaftssystems scheint nur bei anhaltender — vor allem kommerzieller — Expansion gesichert. Diesen schon von den Gründervätern des „New Empire of America“ betonten funktionalen Zusammenhang zwischen Systemerhaltung und Expansion haben die Führungseliten der USA bis zur Gegenwart als politisches Axiom betrachtet. Im Unterschied zur europäischen Entwicklung zielte die amerikanische überseeische Expansion jedoch nicht primär auf die formelle Beherrschung überseeischer Territorien, sondern auf eine indirekt-informelle Einflußnahme mittels wirtschaftlicher Durchdringung.

Die wohl wichtigste Strategie zur Realisierung dieser Zielsetzung ist die langfristig angelegte, um die Jahrhundertwende formalisierte Open Door Policy. Diese Politik der Offenen Tür sollte zunächst die Voraussetzung der für die innenpolitische Stabilität als notwendig erachteten Absatzmärkte ermöglichen. Überdies lag ihr die Annahme zugrunde, daß sich der amerikanische Handel aufgrund der amerikanischen Produktionskraft bei formaler Gleichstellung mit anderen Handelsnationen

¹⁾ So W. Hofer, Von der europäischen zur globalen Weltgeschichte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 29/67, S. 3—13.

²⁾ Vgl. aus der zunehmenden Zahl von Publikationen über den Marshallplan insbes. J. Gimbel, The Origins of the Marshall Plan, Stanford 1976; dazu den ausführlichen Kommentar von M. Knapp, Das Deutschlandproblem und die Ursprünge des Europäischen Wiederaufbauprogramms. Eine Auseinandersetzung mit John Gimbels Untersuchung „The Origins of the Marshall Plan“, in: Politische Vierteljahresschrift, 19 (1978), S. 48—65; O. N. Haber/L. Niethammer (Hrsg.), Der Marshall-Plan und die europäische Linke, Frankfurt/Main 1986; außerdem die in Anm. 10 und 32 zitierten Arbeiten mit jeweils weiteren Literaturangaben.

³⁾ Einen guten Überblick bietet der Sammelband von W. A. Williams (Ed.), From Colony to Empire: Essays in the History of American Foreign Relations, New York 1972.

letztlich als überlegen erweisen und schließlich auch die Möglichkeit der politischen Einflußnahme bis hin zur Hegemonialstellung ermöglichen werde⁴⁾. Der traditionelle indirekt-informelle Charakter der amerikanischen Außenpolitik kann vor allem für die erste Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts nicht nachdrücklich genug betont werden. Das gilt insbesondere für die sich daraus ergebende Bedeutung der wirtschaftlichen Faktoren für die Washingtoner Außenpolitik. Die Außenwirtschaftspolitik erfüllt zum einen die Aufgabe, Absatzmärkte zu sichern, zum anderen ist sie ein Instrument der amerikanischen Außenpolitik. Eine Analyse, die sich nicht nur am sichtbaren diplomatischen Geschehen orientiert, läßt dies klar erkennen: So verfolgten die USA gegenüber Europa nach dem Ersten Weltkrieg keineswegs eine sogenannte isolationistische Politik. Vielmehr betrieben sie mit ökonomischen Mitteln in den zwanziger Jahren aktiv eine Stabilisierungspolitik, die in ihren Wirkungen weit über den wirtschaftlichen Bereich hinausging. Die neuere Forschung hat hierfür auf breiter Quellenlage in überzeugender Weise Belege geliefert. Hervorzuheben ist als Beitrag von deutscher Seite die bahnbrechende Studie des Trierer Politikwissenschaftlers Werner Link⁵⁾.

Kernstück dieser Stabilisierungspolitik war Deutschland. Die amerikanischen Führungseliten gingen von der Überzeugung aus, daß eine Stabilisierung Europas nur durch die integrale Einbeziehung Deutschlands möglich sei. Die Aufnahmefähigkeit Deutschlands als Absatzmarkt und generell die Bedeutung Deutschlands für den innereuropäischen Wirtschaftskreislauf waren hier neben anderen Gesichtspunkten — wie etwa der Furcht vor Bolschewisierung oder Ostorientierung — das entscheidende Argument. In den dreißiger Jahren suchte die amerikanische Diplomatie den Gang der europäischen Ereignisse ebenfalls durch wirtschaftliche Maßnahmen zu beeinflussen.

Auch nach 1933 blieb Deutschland Kernstück der amerikanischen Europapolitik, allerdings mit jetzt negativem Vorzeichen. Präsident Franklin D. Roo-

sevelt, dessen außenpolitischem Handlungsspielraum durch die Neutralitätsgesetzgebung des Kongresses und die isolationistischen Impulse aus der Öffentlichkeit Grenzen gezogen waren, setzte vor allem auf eine engere wirtschaftliche Kooperation mit Großbritannien und den damit einhergehenden Versuch einer wirtschaftlichen Eindämmung des Dritten Reiches⁶⁾.

Im Gegensatz zur britischen Politik war die Regierung Roosevelt nicht bereit, mit dem Dritten Reich Kompromisse einzugehen. Ziel blieb der „unteilbare Weltmarkt“⁷⁾. Das machen die Prinzipien der Atlantik-Charta deutlich, auf die Roosevelt den britischen Premierminister Churchill im August 1941 verpflichtete. In der Atlantik-Charta hatten sich die außenpolitischen Zielsetzungen Roosevelts zum Programm einer künftigen „Pax Americana“ verdichtet⁸⁾. Die innerstaatliche wie die internationale Ordnung sollten sich am Modell Amerika orientieren. In dieser für die ganze Welt verbindlichen liberalen Weltordnung, in dieser One World, würde den USA aufgrund ihrer wirtschaftlichen Potenz automatisch die Führungsrolle zufallen, so lautete die allerdings nicht lautstark proklamierte Überlegung der amerikanischen Führungseliten. Das amerikanische One-World-Konzept wurde durch die Politik der Sowjetunion und namentlich die Etablierung einer sowjetischen Einflußsphäre in der Entstehungsphase des Kalten Krieges zunehmend in Frage gestellt⁹⁾. Es entsprach der Tradition amerikanischer Außenpolitik, wenn Washington zunächst versuchte, durch bilateral gewährte Wirtschafts- und Finanzhilfen (oder deren Verweigerung) wirtschaftlichen und politischen Krisensituationen in Europa entgegenzuwirken und zugleich die internationalen Rahmenbedingungen nach den eigenen Ordnungsvorstellungen zu gestalten. Allerdings blieben die Wirkungen der bilateralen Hilfsaktionen der Jahre 1945 und 1946 hinter den amerikanischen Erwartungen zurück.

6) Belege bei H.-J. Schröder, Das Dritte Reich und die USA, in: M. Knapp (Anm. 5).

7) So D. Junker, Der unteilbare Weltmarkt. Das ökonomische Interesse in der Außenpolitik der USA 1933—1941, Stuttgart 1975.

8) Selbst die einem ökonomischen Determinismus unverdächtigen Autoren haben unter Hinweis auf die Prinzipien der Atlantik Charta und namentlich der sich hier manifestierenden Politik der Offenen Tür darauf hingewiesen, daß Roosevelt „eine indirekte Führungsrolle für die USA in der Welt“ angestrebt habe. So A. Hillgruber, Der Zenit des Zweiten Weltkrieges, Juli 1941, Wiesbaden 1977, S. 31.

9) Auf eine Darstellung der in der Truman-Doktrin vom März 1947 kulminierenden Entstehungsphase des Kalten Krieges wird hier aus Platzgründen verzichtet. Einen guten Überblick bietet W. Loth, Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941—1955, München 1980.

4) Eine gute Einführung gibt Richard W. Van Alstyne, The Open Door Policy, in: A. DeConde (Ed.), Encyclopedia of American Foreign Policy. Studies of the Principal Movements and Ideas, Bd. II, New York 1978, S. 711—721; grundlegend Th. J. McCormick, China Market. America's Quest for Informal Empire 1893—1901, Chicago 1967.

5) W. Link, Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921—1932, Düsseldorf 1970, zusammengefaßt: W. Link, Die Beziehungen zwischen der Weimarer Republik und den USA, in: M. Knapp u. a., Die USA und Deutschland 1918—1975. Deutsch-amerikanische Beziehungen zwischen Rivalität und Partnerschaft, München 1978, S. 62—106.

III.

Zu Beginn des Jahres 1947 zeichnete sich immer deutlicher ab, daß in den USA das Ausmaß der wirtschaftlichen Erschütterungen in Europa unterschätzt worden war. Private und staatliche Hilfeleistungen in der Größenordnung von 11 Milliarden Dollar waren wirkungslos versickert. Das erklärt, warum seit Anfang 1947 in den USA Neuansätze in der amerikanischen Europapolitik diskutiert wurden, bei denen jetzt der Gedanke der innereuropäischen Wirtschaftskooperation in den Mittelpunkt gestellt wurde¹⁰⁾. Bahnbrechend für die öffentliche Diskussion war eine Rede des späteren Außenministers John Foster Dulles im Vorfeld der im März 1947 beginnenden Moskauer Außenministerkonferenz. Der Republikaner Dulles propagierte den Gedanken einer wie auch immer gearteten „europäischen Wirtschaftsföderation“ mit der dramatischen Formel „Europe Must Federate or Perish“¹¹⁾. Der Ausgang der Moskauer Konferenz veranlaßte dann auch Außenminister Marshall, die unbefriedigende Entwicklung der europäischen Wirtschaft und namentlich die sich verstärkenden „desintegrativen Kräfte“ öffentlich zu beklagen¹²⁾.

Das Problem der innereuropäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit beschäftigte in zunehmendem Maße auch verschiedene Regierungsinstitutionen und neugeschaffene Planungsstäbe. Ein zur Prüfung von Notwendigkeit und Möglichkeiten amerikanischer Auslandshilfe etablierter Ausschuß, in dem Außen-, Kriegs- und Marineministerium vertreten waren, verwies auf die enge Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften und gelangte zu dem Schluß, daß Höhe und Dauer amerikanischer Hilfeleistungen „unmittelbar von einer erfolgreichen Integration und Koordination der

Wirtschaftsprogramme in den gefährdeten Ländern abhängen“¹³⁾.

Der als Architekt des Containment-Konzepts bekannt gewordene George F. Kennan betonte in den Analysen des Planungsstabes des State Department, daß ein Mindestmaß an innereuropäischer Kooperation ebenfalls eine Voraussetzung für eine amerikanische finanzielle Unterstützung Europas darstelle¹⁴⁾. Aus der Fülle der Lagebeurteilungen und Lösungsvorschläge sei hier insbesondere auf eine Denkschrift des Under Secretary of State for Economic Affairs, Will Clayton, verwiesen. Es sei jetzt offenkundig, so betonte Clayton im Mai 1947, daß die amerikanische Regierung das Ausmaß der kriegsbedingten Zerstörungen völlig unterschätzt habe. Insbesondere seien in den bisherigen Lagebeurteilungen die negativen Auswirkungen zahlreicher wirtschaftlicher Störmomente wie Nationalisierung von Industrien, einschneidende Bodenreformen sowie die Unterbrechung traditioneller Außenhandelsverflechtungen in ihren negativen Auswirkungen auf die Produktion nicht hinreichend in Rechnung gestellt worden. Die Situation in Europa verschlechtere sich zunehmend. Die politische Situation sei ein Reflex der wirtschaftlichen Lage.

Die desparate europäische Wirtschaftslage manifestierte sich nicht zuletzt in den Zahlungsbilanzdefiziten, die Clayton für Großbritannien mit 2,25 Milliarden Dollar, für Frankreich mit 1,75 Milliarden Dollar sowie für Italien und die Bizone mit jeweils 500 Millionen Dollar pro Jahr bezifferte. Die dringend erforderlichen Importe von Kohle und Brotgetreide sowie die Aufwendungen für Frachtkosten seien hierfür in erster Linie verantwortlich. Wolle man eine Reduzierung dieser Defizite durch eine weitere Senkung des Lebensstandards erzielen, dann werde ein absolutes Minimum unterschritten, dann drohe die „Revolution“. Ohne schnelle und substantielle Hilfe aus den USA würde Europa von einer weiteren ökonomischen, sozialen und politischen Desintegration heimgesucht werden. Abgesehen von den furchtbaren Folgen für Frieden und Sicherheit würden die unmittelbaren Wirkungen auf die amerikanische Wirtschaft verheerend sein: Dem Verlust von Auslandsmärkten würden Arbeitslosigkeit und Depressionen folgen.

Der Diagnose folgte ein Therapievorschlag: Washington müsse die Initiative ergreifen und für die nächsten drei Jahre jeweils sechs bis sieben Mil-

¹⁰⁾ Vgl. zum folgenden insbes. E. H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Amsterdam 1966; M. J. Hogan, *The Search for a „Creative Peace“: The United States, European Unity, and the Origins of the Marshall Plan*, in: *Diplomatic History*, 6 (1981/82), S. 267–285; W. Lippens, *Der Marshall-Plan und die Anfangsphase der westeuropäischen Integration. Sieben Thesen*, in: O. N. Haberl / L. Niethammer (Hrsg.) (Anm. 2), S. 443–463, dazu H.-J. Axt / F. Deppe, *Der Marshall-Plan und die Anfangsphase der westeuropäischen Integration. Vier Gegenthesen*, ebenda, S. 464–480; P. Melandri, *Les Etats-Uni face à l'unification de l'Europe 1945–54*, Paris 1980; H.-J. Schröder, *Die amerikanische Deutschlandpolitik und das Problem der westeuropäischen Integration 1947/48–1950*, in: R. Poidevin, *Histoire des débuts de la construction Européenne (Mars 1948–Mai 1950)*, Brüssel 1986, S. 71–92; K. Schwabe, *Der Marshall-Plan und Europa*, ebenda, S. 47–69.

¹¹⁾ *Vital Speeches of the Day*, Bd. 13, New York 1947, S. 234 f.

¹²⁾ *Department of State Bulletin*, 11. Mai 1947, S. 919.

¹³⁾ Report of the Special 'Ad Hoc' Committee of the State-War-Navy Coordinating Committee, 21. April 1947, in: *Foreign Relations of the United States (künftig FRUS) 1947*, III, S. 202–219., Zitat S. 214.

¹⁴⁾ Memorandum Kennan, 16. Mai 1947, ebenda, S. 220 ff.

liarden Dollar bereitstellen, um den europäischen Wiederaufbau schnell voranzutreiben. Die meisten der in Europa benötigten Güter könnten überdies aus der amerikanischen Überschussproduktion bzw. durch nur geringe Einsparungen in den USA bereitgestellt werden. Angesichts der enormen amerikanischen Produktionskraft sei die Lösung der Aufgabe möglich.

Der von Clayton zunächst auf drei Jahre veranschlagte Europaplan sollte von den wichtigsten europäischen Ländern unter Führung Großbritanniens, Frankreichs und Italiens auf der Grundlage einer „europäischen wirtschaftlichen Föderation“ etwa nach dem Muster der Benelux-Zollunion erarbeitet werden. Bei einem Fortdauern der wirtschaftlichen Zersplitterung Europas sei eine durchgreifende Erholung nicht denkbar. Zur innenpolitischen Durchsetzung des Hilfsprogramms hielt es Clayton für notwendig, an das amerikanische Volk zu appellieren, „den Gürtel nur ein wenig enger zu schnallen, um Europa vor Hungertod und Chaos (nicht vor den Russen) zu retten, um für uns selbst und unsere Kinder das glorreiche Erbe eines freien Amerika zu bewahren.“¹⁵⁾

Am 29. Mai traf Außenminister Marshall mit zahlreichen Mitarbeitern des State Department – darunter Clayton und Kennan – zu einer Diskussion der vorliegenden Materialien zur europäischen Krise zusammen. Man war sich in der Diskussionsrunde darüber einig, daß irgendeine Form der „engeren europäischen Zusammenarbeit“ gefunden werden müsse, möglicherweise in Form einer „wirtschaftlichen Föderation“, um die gegenwärtigen ökonomischen Hindernisse innerhalb Europas abzubauen. Zu den wirtschaftlichen Überlegungen traten taktisch-politische Aspekte. Die Europäer müßten Verantwortung übernehmen, argumentierte Kennan, damit mögliche Fehlschläge nicht den USA angelastet werden könnten. Überdies werde dann der Eindruck vermieden, ergänzte Charles Bohlen (Special Assistant to the Secretary of State), Washington wolle Europa den „American Way“ aufzwingen¹⁶⁾.

Als der Außenminister am 5. Juni 1947 vor der Harvard-Universität das amerikanische Hilfsprogramm für Europa ankündigte¹⁷⁾, stützte er sich

¹⁵⁾ Memorandum Clayton, *The European Crisis*, 27. Mai 1947, ebenda, S. 230 ff.

¹⁶⁾ Summary of Discussion on Problem of Relief, Rehabilitation and Reconstruction of Europe, 29. Mai 1947, ebenda, S. 234 ff.

¹⁷⁾ Text der Rede z. B. in: *The Dynamics of World Power. A Documentary History of United States Foreign Policy 1945–1973*, General Editor A. M. Schlesinger, Bd. I (Western Europe), R. Dallek, New York 1973, S. 52 ff., deutsche Übersetzung in: *Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart*, Bd. 25, Berlin o. J. (1977), S. 208 ff.

unter anderem auf das zitierte Memorandum Claytons. Marshall stellte in Anknüpfung an die vorausgegangenen Debatten bei der Erläuterung der ins Auge gefaßten Maßnahmen ebenfalls einen gesamteuropäischen Kontext her. Es komme insbesondere darauf an, den „circulus vitiosus“ zu durchbrechen und „das Vertrauen der europäischen Völker in die wirtschaftliche Zukunft ihres eigenen Landes und Europas als Ganzem wiederherzustellen“. Es sei allerdings „klar“, daß vor dem Beginn der angekündigten Hilfe eine „gewisse Übereinstimmung“ insbesondere auch darüber vorhanden sein müsse, welche Aufgaben die Europäer selbst übernehmen wollten.

Es war nach Auffassung des Außenministers nicht Aufgabe der amerikanischen Regierung, „einseitig ein Programm aufzustellen“, um Europa „wirtschaftlich auf die Beine zu helfen.“ Vielmehr müsse die Initiative von den Europäern ausgehen: „Unsere Rolle sollte in einer freundschaftlichen Hilfe beim Entwurf eines europäischen Programms und der späteren Unterstützung eines solchen Programms bestehen, soweit dies für uns möglich ist.“ Dieses Programm solle im „Einvernehmen mit einer Anzahl, wenn nicht mit allen europäischen Nationen aufgestellt werden“. Zugleich machte Marshall die im weitesten Sinne politische Komponente des angekündigten Hilfsprogramms deutlich: Die USA müßten alles in ihrer Macht stehende tun, um die wirtschaftliche Gesundung der Welt zu unterstützen, ohne die es keine politische Stabilität und keinen sicheren Frieden gebe. Ziel müsse die Wiederbelebung einer gut funktionierenden Weltwirtschaft sein, „so daß politische und soziale Verhältnisse entstehen, in denen die freien Institutionen weiterleben können“.

Die von Marshall in seiner Harvard-Rede und auf diplomatischen Kanälen geforderte europäische Initiative zum Entwurf eines europäischen Aufbauprogramms hat der britische Außenminister Ernest Bevin ohne Zögern ergriffen und die Verhandlungen mit den potentiellen Teilnehmerländern in Gang gesetzt. Diese Initiative Bevins hatte zwei bemerkenswerte Ergebnisse: die Absage der Sowjetunion an den Marshallplan und die konkrete Formulierung der Grundzüge eines europäischen Wiederaufbauprogramms. Die ablehnende Haltung der Sowjetunion begründete der sowjetische Außenminister Molotow auf der Pariser Außenministerkonferenz (27. Juni–2. Juli 1947) mit der Gefahr einer westeuropäischen Blockbildung. Die Sowjetunion war nicht bereit, auf die amerikanischen Vergabebedingungen einzugehen; sie versagte auch den sich in ihrem Machtbereich befindenden Staaten eine Beteiligung am amerikanischen Hilfsprogramm. Damit war eine wichtige Vorklärung über die geographische Reichweite des geplanten Hilfsprogramms getroffen.

Auf der „Konferenz für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa“ erarbeiteten die 16 Teilnehmerstaaten¹⁸⁾ konsequenterweise ein westeuropäisches Wirtschaftsprogramm, das die Grundlage für den Anfang April 1948 in Kraft getretenen Economic Cooperation Act bildete¹⁹⁾. „Eingedenk der Vorteile, welche die Vereinigten Staaten durch das Vorhandensein eines großen heimischen Marktes ohne interne Handelsbeschränkungen erfahren haben“, wurde es in der Präambel des Gesetzes als Politik des amerikanischen Volkes definiert, die Länder Europas „durch eine gemeinsame Organisation zu ermutigen, sich mit vereinten Kräften zu bemühen, . . . um die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa rasch zustande zu bringen, die für dauernden Wohlstand und Frieden wichtig ist.“ Es wurde als Prinzip der amerikanischen Politik bezeichnet, die „dauernde Hilfe“ zu „allen Zeiten“ von der dauernden Zusammenarbeit der an diesem Programm beteiligten Staaten abhängig zu machen.

Der im „Gesetz für wirtschaftliche Zusammenarbeit von 1948“ geforderte organisatorische Rahmen für die innereuropäische Zusammenarbeit wurde durch die Gründung der OEEC (Organization for

European Economic Cooperation) ausgefüllt. Mit dem „Europäischen Wirtschaftsrat“ wurde ein wichtiges multilaterales Gremium geschaffen. Es war sowohl Ausdruck der von Washington verordneten europäischen Integration als auch ein wichtiges Forum zur Fortentwicklung innereuropäischer Zusammenarbeit.

1950 schlossen sich die USA und Kanada der zeitlich nicht befristeten OEEC als assoziierte Mitglieder an, „um damit der bisher geübten Zusammenarbeit einen sichtbaren Ausdruck zu geben und ihr gleichzeitig feste Gestalt und Dauer zu sichern sowie ihre Einschätzung der politischen Bedeutung dieser umfassendsten europäischen Nachkriegsorganisation zu bekunden“, stellte der Bundesminister für den Marshallplan 1953 zusammenfassend fest²⁰⁾. Zugleich vermochten die USA als assoziiertes Mitglied in der OEEC „als externe Elite interne Kontroll- und Leitungsfunktionen im Anfangsprozess der europäischen Zusammenarbeit“ auszuüben²¹⁾. Während von der OEEC schon durch deren Existenz integrative Impulse ausgingen, traf dies für die Abwicklung der amerikanischen Marshallplanhilfe zunächst nur eingeschränkt zu.

IV.

Die im Rahmen des Marshallplans gewährte Dollarhilfe förderte zunächst nur in begrenztem Maße die auf amerikanischer Seite postulierte Wiederherstellung der innereuropäischen Handelsverflechtungen. Denn zum einen wurde diese Hilfe den Teilnehmerländern in bilateralen Abkommen zugeteilt, zum anderen stand diese Dollarhilfe im wesentlichen nur zur Lieferung amerikanischer Produkte zur Verfügung. Lediglich in dem überaus begrenzten Umfang, in dem Washington die den einzelnen Ländern zugesagten Lieferungen in Europa selbst aufkaufte, trug dies zu einer innereuropäischen Handelsverflechtung bei.

Für wie gering die integrativen Wirkungen des Marshallplans von zeitgenössischen Kritikern eingestuft wurden, belegen Äußerungen Fritz Baades vom Kieler Institut für Weltwirtschaft. Nicht „nur unter dem deutschen, sondern insbesondere auch unter dem europäischen Gesichtspunkt“ gelangte

er zu einer „ziemlich pessimistischen Beurteilung des Marshallplans in seiner Gesamtheit“. Baade verwies insbesondere auf die nach nationalwirtschaftlichen Gesichtspunkten vergebenen Investitionshilfen. Was dabei herauskomme, sei „eine vom amerikanischen Steuerzahler finanzierte Balkanisierung des europäischen Wirtschaftsraumes“²²⁾.

Eine derartige Sichtweise wird freilich den vom European Recovery Program in Gang gesetzten sekundären Integrationseffekten der von den USA erzwungenen innereuropäischen Wirtschaftshilfe kaum gerecht. Es ist das Verdienst Werner Abelshausers, unlängst auf die Bedeutung dieser innereuropäischen Hilfeleistungen hingewiesen und damit die „bahnbrechende Rolle“ des sogenannten Kleinen Marshallplans verdeutlicht zu haben²³⁾.

²⁰⁾ Bundesminister für den Marshallplan, Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplans 1948–1952, Bonn 1953, S. 41.

²¹⁾ W. Link, Die Rolle der USA im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/72, S. 5.

²²⁾ Fr. Baade, Der europäische Longterm-Plan und die amerikanische Politik, Kiel 1949, S. 19.

²³⁾ W. Abelshauser, Der Kleine Marshallplan. Handelsintegration durch innereuropäische Wirtschaftshilfe 1948–1950, in: H. Berding (Hrsg.), Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1984 (Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 10), S. 212–224.

¹⁸⁾ Großbritannien, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Norwegen, Schweden, Irland, Österreich, Italien, Griechenland, Portugal, Schweiz, Island, Türkei. Die Aufnahme der westdeutschen Besatzungszonen in den Kreis der Teilnehmerstaaten erfolgte im März 1948 (vertreten durch die Militärregierungen).

¹⁹⁾ Abgedruckt in: A Decade of American Foreign Policy. Basic Documents 1941–1949, Revised Edition, Washington 1985, S. 831–848; hier zitiert nach der deutschen Übersetzung in: Europa-Archiv, Juni/Juli 1948, S. 1385.

Der Kleine Marshallplan entwickelte sich aus dem „Abkommen über den innereuropäischen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr“ vom 16. Oktober 1948²⁴). Auch der Kleine Marshallplan setzte zunächst beim Zahlungsbilanzproblem an und zielte konkret darauf ab, die Zahlungsbilanzdefizite der europäischen Teilnehmerländer untereinander auszubalancieren. Das European Recovery Program gewann insofern eine „neue Dimension“, als „potentielle Überschußländer wie Großbritannien, Belgien/Luxemburg, Italien und Westdeutschland gedrängt wurden, ihrerseits potentiellen Defizitländern Wirtschaftshilfe zu leisten“²⁵). Das bedeutete in der Praxis, daß jedes Teilnehmerland, das gegenüber einem anderen eine aktive Zahlungsbilanz aufwies, diesem eine Wirtschaftshilfe in Höhe des Aktivsaldo gewährte. Abgewickelt wurde diese Wirtschaftshilfe durch sogenannte Ziehungsrechte, die nicht auf Dollar basierten, sondern sich jeweils auf die Währung des Überschußlandes bezogen. Auf diese Weise wurde einer weiteren Schrumpfung des innereuropäischen Handels insofern entgegengewirkt, als die Länder mit Importüberschüssen von dem Druck befreit waren, ihren Passivsaldo durch Importrestriktionen zu verringern. Zwar handelte es sich hier um ein prinzipiell bilaterales System, doch hatten die vertragschließenden Staaten ihre Absicht zur Schaffung einer „vollständigen Multilateralität des Zahlungsverkehrs“ bekundet²⁶).

Bei der Revision des Abkommens vom Oktober 1948 drängte Washington dann darauf, die Ziehungsrechte transferierbar zu machen und damit das System multilateral auszuweiten. Wenngleich diese Multilateralisierung mit Rücksicht auf Großbritannien auf ein Viertel der anfallenden Ziehungsrechte beschränkt blieb, war dies doch immerhin ein wichtiger Schritt zur Intensivierung der innereuropäischen Handelsverflechtungen.

Es kann nicht überraschen, daß die zur innereuropäischen Wirtschaftshilfe verpflichteten Länder über den Kleinen Marshallplan nicht gerade begeistert waren und über „Konstruktionsmängel“ klagten, doch konnten sie sich den Wünschen Washingtons kaum entziehen, denn dies hätte für sie eine entsprechende Kürzung der amerikanischen Marshallplanhilfe auf Dollarbasis bedeutet²⁷). Die USA haben hier ihre Druckmöglichkeiten genutzt, um die am European Recovery Program beteiligten europäischen Staaten im handels- und währungspolitischen Bereich auf einen Integrationskurs zu zwingen. „Zweifellos“ seien die Ziehungsrechte, so ein deutscher Kommentar, „ein ungeheuer großer Schritt vorwärts zu einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“²⁸). In diesem Integrationsprozeß kam Westdeutschland nicht zuletzt deshalb besondere Bedeutung zu, weil es im europapolitischen Kalkül Washingtons einen zentralen Stellenwert einnahm.

V.

Nach der Niederlage des Dritten Reiches leiteten die USA in Westdeutschland vor allem im Bereich der Wirtschaft erstaunlich schnell eine Rekonstruktion ein. Dieser Übergang Washingtons zu einer Stabilisierungspolitik hat sich auch in den Weisungen der amerikanischen Militärregierung niedergeschlagen. Die an Grundzügen des sogenannten Morgenthauplans orientierte „destruktive“ Weisung JCS (Abkürzung von Joint Chiefs of Staff) 1067 vom Frühjahr 1945, die auf eine drastische Reduzierung und Kontrolle des deutschen Industriepotentials abzielte, wurde Mitte 1947 durch die zum Teil „konstruktive“ Weisung 1779 zumindest partiell zurückgenommen²⁹). Allerdings läßt sich der sich hier manifestierende Wandel in der ameri-

kanischen Deutschlandpolitik nicht auf einen starren Wendepunkt fixieren, wenngleich Ereignisse wie Byrnes Stuttgarter Rede Veränderungen signalisierten.

²⁴) Deutsche Bundesbank, Historisches Archiv, 11.094 (1 . . .).

²⁵) W. Abelshäuser (Anm. 23), S. 215.

²⁶) So in Artikel I des Abkommens, Deutsche Bundesbank, Historisches Archiv, 11.094 (1 . . .).

²⁷) Vgl. W. Abelshäuser (Anm. 23), S. 223.

²⁸) Zitiert ebenda, S. 224.

²⁹) Eine umfassende Gesamtdarstellung der amerikanischen Deutschlandpolitik in den ersten Jahren nach dem Zweiten

Weltkrieg steht noch aus; vgl. aus der Fülle der Spezialstudien: W. Abelshäuser, *Wirtschaft in Westdeutschland 1945–1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone*, Stuttgart 1975; J. M. Backer, *Priming the German Economy. American Occupational Policies, 1945–1948*, Durham 1971; A. Frohn, *Neutralisierung als Alternative zur Westintegration. Die Deutschlandpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika 1945–1949*, Frankfurt/Main 1985; J. Gimbel, *The American Occupation of Germany. Politics and the Military*, Stanford 1968 (deutsche Übersetzung Stuttgart 1971); M. Knapp (Hrsg.), *Die deutsch-amerikanischen Beziehungen nach 1945*, Frankfurt/Main 1975; E. Krippendorff (Ed.), *The Role of the United States in the Reconstruction of Italy and West Germany, 1943–1949*, Berlin 1981; W. Link, *Die amerikanische Deutschlandpolitik 1945–1949*, in: *Die Deutschlandfrage und die Anfänge des Ost-West-Konflikts 1945–1949*, Berlin 1984, S. 7–23; C. Scharf / H.-J. Schröder (Hrsg.), *Politische und ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands 1945–1949. Fünf Beiträge zur Deutschlandpolitik der westlichen Alliierten*, Wiesbaden 1977; H.-P. Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den*

Insgesamt gesehen stellte sich die amerikanische Deutschlandpolitik in den ersten Jahren nach dem Sieg über Deutschland häufig widersprüchlich dar. Die Rivalitäten verschiedener Institutionen, allen voran State Department und amerikanische Militärregierung, verstärkten derartige Widersprüche. Es charakterisiert diese Situation, wenn amerikanische Politiker und Wirtschaftler von ihren Deutschlandreisen mit dem Eindruck zurückkehrten, daß Washington konsequenter als bisher alles vermeiden müsse, was die wirtschaftliche Erholung in der Bizone verhindere.

Im Sommer 1947 nahm beispielsweise Handelsminister Averell Harriman eine Deutschlandreise zum Anlaß, sich in einem Bericht für Präsident Truman für eine Präzisierung der deutschlandpolitischen Ziele Washingtons einzusetzen³⁰⁾. Die Grundüberlegungen Harrimans orientierten sich ganz an dem Ziel der Beseitigung von Reibungsverlusten, die nach seiner Auffassung einer Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz entgegenstanden. So forderte der Handelsminister ein Ende der Entnazifizierung. Nur so sei es möglich, daß vor allem die Führungskräfte ihre produktiven Aktivitäten wieder voll entfalten könnten. Ähnlich müsse auf eine weitere Forcierung der Dekartellisierungspolitik verzichtet werden. Hier würden nämlich historisch gewachsene Strukturen zerstört, mit überaus negativen Auswirkungen auf die Industrieproduktion. Wenn es das Ziel der USA sei, privatwirtschaftliche Unternehmen zu begünstigen, dann müsse man den Deutschen die Entscheidung über den Charakter der Organisationsstrukturen ihrer Privatwirtschaft selbst überlassen, solange die demokratischen Rahmenbedingungen beachtet würden. Bei der Festsetzung der deutschen Stahlkapazitäten sollten sich die USA an der gegenwärtigen weltweiten Stahlknappheit orientieren. Hier seien Demontage- und Reparationspraxis — sofern es sich nicht um reine Rüstungsbetriebe handele — zu beenden. Das gelte auch in bezug auf die bei den westlichen Alliierten vorhandenen Hoffnungen auf weitere Reparationsleistungen in Form demontierter deutscher Betriebe, die für die deutsche Produktionskapazität große Verluste bedeuteten, an deren Reaktivierung aber auch den westlichen Alliierten in deren eigenem Interesse gelegen sein müsse.

Jahren der Besatzungsherrschaft 1945—1949, Stuttgart 1980²; H. A. Winkler (Hrsg.), Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945—1953, Göttingen 1979 (Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 5); zur Entwicklung Westdeutschlands und der Bundesrepublik im Kontext der internationalen Beziehungen gibt einen vorzüglichen Überblick L. Herbst, Westdeutschland 1945—1955. Unterwerfung, Kontrolle, Integration, München 1986; vgl. auch die in Anm. 32 genannte Literatur.

³⁰⁾ Harriman an Truman, 12. August 1947, Harry S. Truman Library, Independence, President's Secretary's File (künftig PSF) — Germany.

Die Erholung der deutschen Wirtschaft, daran bestand für Harriman kein Zweifel, konnte sich nur auf der Grundlage gesteigerter industrieller Produktion vollziehen. Hier kam es insbesondere darauf an, durch Erhöhung von Transportkapazitäten und Kohleproduktion die wichtigsten Engpässe zu überwinden. Vor allem am Beispiel der hinter den Planungen zurückgebliebenen Kohleproduktion verdeutlichte Harriman den engen Zusammenhang zwischen der Arbeitsleistung der Bevölkerung und deren Versorgung mit Lebensmitteln; eine tägliche Ration von 1 880 Kalorien wurde als Minimum bezeichnet. Es gehe allerdings, so der Handelsminister, nicht nur um eine kalorienmäßige Versorgung der deutschen Bevölkerung, sondern generell um eine schnelle Überwindung des gegenwärtigen beklagenswerten und chaotischen Zustands in Deutschland. Nur so könne Washington seine deutschlandpolitischen Ziele realisieren, nämlich die Entwicklung einer gesunden demokratischen Gesellschaft als Bestandteil eines westeuropäischen Systems, als „Bollwerk gegen die kommunistische Infiltration und schließlich auch als Ausgangsbasis für die Verbreitung demokratischen Gedankenguts in den von der Sowjetunion beherrschten Staaten Osteuropas.“

In einem grundlegenden Policy Statement vom August 1948 hat das State Department unmißverständlich darauf hingewiesen, daß die langfristige politische und ökonomische Rekonstruktion Westdeutschlands Bestandteil der Washingtoner Politik sei³¹⁾. Wenn sich die amerikanische Deutschlandpolitik trotz fortbestehender Widersprüchlichkeiten zu einer derart klaren Zielsetzung verdichtet hatte, dann sind hierfür auf amerikanischer Seite zahlreiche ökonomische und politische Faktoren verantwortlich. Die folgenden Gesichtspunkte sollen besonders hervorgehoben werden:

1. Deutschland war ein wichtiges Konfliktfeld für Genesis und Verschärfung des Ost-West-Gegensatzes. Im Interesse einer Begrenzung und Zurückdrängung sowjetischer Einflußnahme in den Westzonen schien eine Verhinderung von ökonomischem Chaos dringend geboten. Vor allem der stellvertretende amerikanische Militärgouverneur, Lucius D. Clay, hat auf diese Zusammenhänge, die ihn veranlaßten, ab Frühjahr 1946 in der amerikanischen Zone zu einer pragmatischen Stabilisierungspolitik überzugehen, wiederholt hingewiesen.

2. Nur im Zuge einer wirtschaftlichen Stabilisierungspolitik eröffnete sich die Möglichkeit, die finanziellen Lasten der Besatzungspolitik wenigstens partiell zu reduzieren.

³¹⁾ Department of State Policy Statement, Germany, 16. August 1948, in: FRUS 1948, II, S. 1310.

3. Eine wirtschaftliche Stabilisierung lag nicht nur im finanziellen, sondern generell im ökonomischen Interesse der USA. Neben der Bedeutung Westdeutschlands als Absatzmarkt ist auch die Wiederbelebung von Industriekooperationen und Investitionen zu nennen.

4. Die Schwäche Westdeutschlands eröffnete der amerikanischen Regierung die besten Möglichkeiten, Rekonstruktionshilfen mit der Durchsetzung eigener Ordnungsvorstellungen zu verknüpfen.

5. Schließlich rückte innerhalb der Truman-Administration immer stärker die Auffassung ins Zentrum der Überlegungen, daß Deutschland für den gesamteuropäischen Rekonstruktionsprozeß eine Schlüsselfunktion zukam.

Dieser deutschlandpolitische Bezug des European Recovery Program³²⁾ wurde in der Rede Marshalls zwar nicht direkt angesprochen; hier handelte es sich allerdings um eine innen- wie außenpolitisch motivierte taktische Zurückhaltung. In internen Überlegungen der Truman-Administration ist die Schlüsselfunktion Deutschlands nämlich wiederholt klar formuliert worden. In den von George F. Kennan unterzeichneten Empfehlungen des Policy Planning Staff vom 23. Mai 1947 wurde zu Recht auf die Bedeutung der deutschen Kohlevorkommen für die Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft verwiesen³³⁾. Der Koordinierungsausschuß von Außen-, Kriegs- und Marineministerium formulierte generell seine Überzeugung, daß jedes europäische Wiederaufbauprogramm notwendigerweise Deutschland mit einkalkulieren müsse³⁴⁾. Die den drei Ministerien vorstehenden Minister kamen kurz darauf überein, daß bei den vorbereitenden Planungen des europäischen Wiederaufbauprogramms die besetzten Gebiete repräsentiert sein müßten³⁵⁾. Und in einer grundlegenden Denkschrift des State Department vom Juli 1947 heißt es: „Die Bedeutung Deutschlands für die allgemeine Erholung Europas ist bekannt und bedarf keiner statistischen Untermauerung.“ Jeder unvoreingenommene Betrachter der europäischen Wirtschaft der Zwischenkriegszeit müsse die zentrale Funktion erkennen, welche der deutschen Produktivität und dem deutschen Markt zukomme. Für die Gesun-

dung Europas sei eine weitere Anhebung der deutschen Produktion unerlässlich³⁶⁾.

Auch Handelsminister Harriman argumentierte in dem zitierten Bericht für Präsident Truman, daß es unmöglich sei, eine sich selbst tragende europäische Wirtschaft wiederherzustellen, ohne daß ein „gesundes Deutschland“ daran Anteil habe — als Produzent und als Konsument. Dies gelte nicht nur in bezug auf die finanziellen Interessen der USA, sondern sei auch für den Erfolg des europäischen Hilfsprogramms unabdingbar. Es liege im übrigen durchaus auch im Interesse derjenigen westlichen Alliierten, die Reparationslieferungen aus Deutschland zu erhalten wünschten³⁷⁾.

Die Interdependenz der Rekonstruktionsprozesse in Westdeutschland und Westeuropa wurde in dem erwähnten Policy Statement des State Department vom Sommer 1948 nachdrücklich hervorgehoben³⁸⁾. Der Erfolg des Marshallplans wurde ausdrücklich von einer aktiven Stabilisierungspolitik in Deutschland abhängig gemacht. Zumindest potentiell sei Deutschland einer der wichtigsten Lieferanten so dringend benötigter Waren wie Kohle, Bergbaumaschinen und Industrieausrüstungen. Deutschland sei gleichermaßen ein potentiell bedeutsamer Markt für europäische Produkte. Aus diesem Grunde sei die wirtschaftliche Gesundung Deutschlands für die gesamteuropäische wirtschaftliche Gesundung lebensnotwendig. Umgekehrt sei auch die wirtschaftliche Gesundung Deutschlands in einem großen Maße von der wirtschaftlichen Gesundung der anderen europäischen Staaten abhängig, da diese für deutsche Exporte die Hauptabsatzmärkte seien. Es sei die Politik der USA, dieser Interdependenz die größtmögliche Aufmerksamkeit zu widmen, um dem European Recovery Program insgesamt die größte Wirkung zu verleihen.

Die Beteiligung Westdeutschlands am European Recovery Program stand für Washington nicht zur Disposition. Es unterstreicht den zentralen Stellenwert Westdeutschlands in der amerikanischen Marshallplan-Strategie, wenn George F. Kennan in dem — gelegentlich als Neutralisierungskonzept mißverstandenen³⁹⁾ — Deutschlandprogramm vom November 1948, dem sogenannten „Program A“, noch einmal klarstellte, daß es in dieser Frage keinerlei Kompromißbereitschaft geben dürfe. Die USA würden keine Vereinbarungen ein-

³²⁾ Zum Themenkomplex Deutschland und Marshallplan vgl. insbes. M. Knapp, Deutschland und der Marshallplan. Zum Verhältnis zwischen politischer und ökonomischer Stabilisierung in der amerikanischen Deutschlandpolitik nach 1945, in: C. Scharf/H.-J. Schröder (Anm. 29); W. Link, Der Marshall-Plan und Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/80, S. 3—18; E. Ott, Die Bedeutung des Marshall-Plans für die Nachkriegsentwicklung in Westdeutschland, ebenda, B 4/80, S. 19—37.

³³⁾ Memorandum Kennan, 23. Mai 1947, in: FRUS 1947, III, S. 223—230.

³⁴⁾ Vgl. J. Gimbel (Anm. 2), S. 254.

³⁵⁾ Vgl. ebenda.

³⁶⁾ Certain Aspects of the European Recovery Problem from the United States Standpoint, 23. Juli 1947, in: National Archives, Record Group (künftig NA, RG) 59, Records of Charles E. Bohlen, Box 6.

³⁷⁾ Harriman an Truman, 12. August 1947, Harry S. Truman Library, PSF — Germany.

³⁸⁾ Department of State Policy Statement, Germany, 16. August 1948, in: FRUS 1948, II, S. 1310.

³⁹⁾ So neuerdings A. Frohn (Anm. 29), S. 116 ff.

gehen, welche die Deutschen hindern könnten, sich am European Recovery Program zu beteiligen. Denn sonst würde Deutschland in wirtschaftlicher Hinsicht der „Gnade Rußlands“ ausgeliefert und die Zielsetzungen des European Recovery Program zunichte gemacht⁴⁰⁾.

Die angeführten Beispiele — in den amerikanischen Akten sind weitere Belege mühelos zu finden — machen deutlich, warum der im Einflußbereich der amerikanischen Politik liegende Teil Deutschlands in die Planungen des European Recovery Program von Anfang an als integraler Bestandteil einbezogen wurde.

Die Integration Westdeutschlands in die Marshallplan-Strategie hatte für die innen- wie außenpolitische Orientierung Westdeutschlands und dann der Bundesrepublik weitreichende Konsequenzen⁴¹⁾. Das gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die hier zur Debatte stehenden integrativen Wirkungen der westdeutschen Beteiligung am Marshallplan. Konsequenzen ergaben sich zum einen aus der Zielsetzung der amerikanischen Deutschlandpolitik, zum anderen aus der Lagebeurteilung der westdeutschen Führungseliten in der Entstehungsphase der Bundesrepublik. Was die amerikanische Politik angeht, so ist daran zu erinnern, daß Washington in keiner anderen europäischen Region derart umfassende Einflußmöglichkeiten besaß wie in Westdeutschland. Noch bedeutsamer ist allerdings generell die umfassende Zustimmung, auf die der Marshallplan in Westdeutschland stieß und insbesondere das Interesse der Führungsschichten von Politik und Wirtschaft, die integrativen Impulse des Marshallplans für die allmähliche Entfaltung westdeutscher Außenwirtschafts- und Außenpolitik zu nutzen.

Namentlich der Vorsitzende des Verwaltungsrates der Bizone, Hermann Pünder, hat auf diese im weitesten Sinne außenpolitische Bedeutung des Marshallplans für Westdeutschland und Europa insgesamt wiederholt hingewiesen. „Das gemeinsame Ziel aller unserer Überlegungen muß die allmähliche Wiedereingliederung Deutschlands in die Wirtschaft Europas sein. Wir wollen und können wohl auch hoffen, daß die in Gang gekommenen Erörterungen über den Marshall-Plan zu einer allmählich immer enger werdenden Verflechtung der europäischen Wirtschaft den letzten großen Anstoß geben

werden. In solch einer Verflechtung der Wirtschaften aller Länder würde nicht nur der Beginn des Aufstiegs auch unserer eigenen Wirtschaft liegen, sondern gleichzeitig auch die beste Sicherung eines echten und dauerhaften Friedens; denn je stärker diese internationale Verflechtung wird, um so geringer werden die Aussichten für die etwaigen kriegslüsternden Wünsche einer neuen Gottesgeißel“, formulierte Pünder im März 1948 vor der 13. Vollversammlung des Wirtschaftsrates⁴²⁾.

Er fügte ein Jahr später vor demselben Gremium hinzu, daß auch in der deutschen Öffentlichkeit „noch nicht ganz verstanden worden“ sei, „daß der Marshallplan keine Liebesgabenaktion größten Stils ist, sondern eine wirtschaftliche Initialzündung; daß er dem kranken Europa keine Krücken reichen will, auf die gestützt es den Lebensabend ermatteter Kulturen verbringen soll, sondern daß es nach langem Krankenlager nur bei seinen ersten Schritten gestützt wird, um in einigen Jahren wieder auf seinen eigenen gesunden Füßen stehen zu können.“ Dieses Ziel des Marshallplans könne allerdings nur „in planmäßigem wirtschaftlichen Zusammenwirken der europäischen Nationen“ erreicht werden. „Für eine nationalwirtschaftliche Kirchturmpolitik ist kein Raum mehr.“

So zeige dann auch die Entwicklung der Arbeit der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Paris bereits „recht erfreuliche Ansätze eines wirklich gesamteuropäischen Denkens aller Teilnehmerländer“. Dieser Organisation sei es vom deutschen Standpunkt aus „besonders hoch anzurechnen, daß sie in zunehmendem Maße auch Verständnis für unsere Lage und die Möglichkeiten Westdeutschlands, zur wirtschaftlichen Gesundung Europas beizutragen“, gezeigt habe und daß sie hieraus „nicht nur wirtschaftlich, sondern in ihrer gesamten Einstellung gegenüber Deutschland Folgerungen zu ziehen“ beginne. Gerade diese „schon jenseits des Wirtschaftlichen liegenden Folgerungen, welche einem neuen demokratischen Deutschland den Weg zu einem Wiederaufbau in die europäische Völkerfamilie ebnen sollen, sind für uns besonders wichtig“. Deutschland dränge nicht. „Uns stärkt aber die Überzeugung, daß die vom Marshallplan ins Leben gerufene europäische Zusammenarbeit nicht auf die Dauer des europäischen Hilfsprogramms beschränkt ist, sondern darüber hinaus andauern muß.“ Pünder wertete es als positives Zeichen, daß die OEEC bereits beschlossen habe, ihre Tätigkeit auch nach Ablauf des Marshallplans fortzusetzen⁴³⁾.

⁴⁰⁾ Policy Planning Staff Paper, 12. November 1948, in: FRUS 1948, II, S. 1330.

⁴¹⁾ Vgl. insbes. M. Knapp, Die Anfänge westdeutscher Außenwirtschafts- und Außenpolitik im bizonalen Vereinigten Wirtschaftsgebiet (1947–1949), in: ders. (Hrsg.), Von der Bizonengründung zur ökonomisch-politischen Westintegration. Studien zum Verhältnis zwischen Außenpolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen in der Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland (1947–1952), Frankfurt/Main 1984, S. 13–93.

⁴²⁾ Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947–1949, hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte und dem Deutschen Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Bd. 2, München 1977, S. 363.

⁴³⁾ Ebenda, Bd. 3, S. 1525.

Die von Pünder und anderen Bizonen-Repräsentanten „zur künftigen Gestaltung der Außenbeziehungen abgegebenen Willens- und Absichtserklärungen . . . fügten sich grundsätzlich in das internationale ökonomische und bald auch sicherheitspolitische Konzept der USA ein. . . . Schon in der bizonalen Vorphase der Bundesrepublik begann sich das Strukturgitter der ökonomisch-politischen Westintegration herauszubilden.“⁴⁴⁾ Westintegration blieb auch die außenpolitische Leitidee der Regierung Adenauer. „Auf außenpolitischem Gebiet liegt unsere Linie fest“, schrieb Adenauer im August 1949, „sie richtet sich in erster Linie darauf, ein enges Verhältnis zu den Nachbarstaaten der westlichen Welt, insbesondere auch zu den Ver-

einigten Staaten herzustellen. Es wird von uns mit aller Energie angestrebt werden, daß Deutschland so rasch wie möglich als gleichberechtigtes und gleichverpflichtetes Mitglied in die europäische Föderation aufgenommen wird.“⁴⁵⁾

Zur Realisierung dieser Politik haben die Marshallplan-Lieferungen und die im Rahmen des European Recovery Program geschaffenen multilateralen Gremien einen entscheidenden Beitrag geleistet. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung stellte mit Genugtuung fest, daß mit der Einbeziehung Westdeutschlands in den Marshallplan „unsere Zugehörigkeit zur westlichen Welt auch praktisch anerkannt“ werde⁴⁶⁾.

VI.

Der zentrale Stellenwert Westdeutschlands in der amerikanischen Europapolitik und der daraus resultierende wirtschaftliche und politische Wiederaufstieg der westlichen Besatzungszonen und der Bundesrepublik haben für viele europäische Staaten schwerwiegende ökonomische und sicherheitspolitische Probleme aufgeworfen. Das gilt besonders für Frankreich.

So veranlaßte bereits der neue Industrieplan für die Bizone vom August 1947 die französische Diplomatie, ihre Besorgnis zu artikulieren und eine Beteiligung an der Kontrolle des deutschen Industriepotentials im Ruhrgebiet zu fordern⁴⁷⁾. Selbstverständlich war man sich auf amerikanischer Seite über die französischen Vorbehalte gegen eine schnelle Rekonstruktion Westdeutschlands im klaren. Namentlich im State Department wurde eingeräumt, daß es aus französischer Sicht legitim sei, zwischen dem neuen Industrieplan und den französischen Sicherheitsinteressen einen Zusammenhang herzustellen. Zugleich wurde die These vertreten, daß eine französische Kooperation sowohl für die Realisierung der amerikanischen Deutschlandpolitik als auch für die Verwirklichung des Marshallplans notwendig sei.

Derartige Erkenntnisse haben die Washingtoner Diplomatie jedoch allenfalls zu partiellen Zugeständnissen und taktischen Varianten veranlaßt. Im Kern wurde die amerikanische Deutschlandpolitik nicht modifiziert. Die innerhalb der Regierung Tru-

man geführten Debatten machen dies deutlich⁴⁸⁾. Intern wurde zwar gelegentlich Verständnis für das französische Sicherheitsbedürfnis geäußert, doch überwogen diejenigen Kommentare, in denen der französischen Diplomatie unterstellt wurde, das Sicherheitsargument nur als Vorwand zu benutzen, um sich vor der deutschen Konkurrenz zu schützen. Eine derart motivierte Obstruktion der amerikanischen Stabilisierungspolitik gelte es zu verhindern, argumentierte Harriman in seinem erwähnten Bericht gegenüber Truman⁴⁹⁾.

Obstruktion und Intransigenz Frankreichs sind die Begriffe, derer sich die amerikanische Diplomatie wiederholt bediente, wenn sie sich mit der französischen Kritik an der Washingtoner Deutschlandpolitik auseinandersetzen hatte. Robert Murphy, Political Adviser for Germany, der frühzeitig auf die weitreichenden Gefahren eines „wirtschaftlichen Chaos“ in den Westzonen hingewiesen hatte⁵⁰⁾, betonte Ende 1948 in seiner zusammenfassenden Kritik an dem seiner Ansicht nach überzogenen französischen Sicherheitsbedürfnis, daß wirtschaftliche Fortschritte in Westdeutschland behindert worden seien, weil Frankreich darauf bestehe, jedes Problem mit der Sicherheitsfrage zu betrachten, egal ob es sich um die Herstellung von Aspirin oder Textilien, die Rheinschiffahrt, das Besatzungsstatut, die Frage einer westdeutschen Regierung oder die Ruhrkontrollbehörde handele. Diese Praxis französischer Deutschlandpolitik stehe zur amerikanischen Stabilisierungspolitik in fundamen-

⁴⁴⁾ M. Knapp (Anm. 41), S. 73.

⁴⁵⁾ Zitiert bei H.-P. Schwarz, Adenauer. Der Aufstieg: 1876–1952, Stuttgart 1986, S. 671.

⁴⁶⁾ P. Sethe, Zwischen Krieg und Frieden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Dezember 1949, S. 1.

⁴⁷⁾ Vgl. A. S. Milward, The Reconstruction of Western Europe 1945–1951, London 1984, S. 162 ff.

⁴⁸⁾ Vgl. z. B. Memorandum Hickerson, Ward, Saltzman, 20. August 1947, in: NA, RG 353, Box 35.

⁴⁹⁾ Harriman an Truman, 12. August 1947, in: Truman Library, PSF – Germany.

⁵⁰⁾ Murphy an State Department, 30. September 1945, in: NA, RG 59, 740.00119 Control (Germany)/9-3045.

talem Widerspruch. Die Demontage von Produktionsstätten für Konsumgüter werde lediglich bewirken, daß die wirtschaftliche Erholung verzögert werde „und damit die Grundlagen unserer Europapolitik zerstören“⁵¹).

Während der amerikanisch-britisch-französischen Gespräche über die Ruhr vom November 1948 äußerte Außenminister Marshall gegenüber seinen Amtskollegen zwar Verständnis für die Furcht der Franzosen vor einem Wiederaufbau des deutschen Kriegspotentials und räumte ein, daß die wirtschaftliche Rekonstruktion Westdeutschlands für die deutschen Nachbarstaaten Probleme aufwerfe. Zugleich ließ der amerikanische Außenminister jedoch keinen Zweifel daran, daß Washington nicht bereit war, von der Stabilisierungspolitik in Westdeutschland Abstriche zu machen. Schon aus finanziellen Gründen sei die Wiederbelebung der westdeutschen Wirtschaft für die USA von großer Bedeutung. Die Bedenken des französischen Außenministers Robert Schuman suchte Marshall mit dem Hinweis zu zerstreuen, daß sich die amerikanische Regierung nicht bewußt an Maßnahmen beteiligen werde, welche die Macht Deutschlands in einem gefährlichem Maße wiederherstellten⁵²).

Auch für die amerikanische Regierung stellte sich mit fortschreitenden Erholungstendenzen der westdeutschen Wirtschaft zunehmend die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen einer Einbindung des westdeutschen Potentials in das westliche Staatensystem. Die 1949/50 in den USA verstärkt geführte Debatte über die Notwendigkeit einer westeuropäischen Integration macht dies deutlich⁵³). Es komme darauf an, Organisationsformen zu finden, in die Deutschland integriert und durch die Deutschland kontrolliert werden könne und in denen Deutschland „eine friedliche und konstruktive, aber keine diktatorische Rolle“ spiele⁵⁴). Diese sicherheitspolitischen Aspekte stellte der amerikanische Hochkommissar für Deutschland, John McCloy, im April 1950 in den Mittelpunkt eines Vortrages vor der Londoner Pilgrims's Society. McCloy bezeichnete es als Ziel der amerikanischen Deutschlandpolitik, „die Sicherheit durch Einschränkung des Kriegspotentials und durch Förderung der wachsenden Demokratie zu erreichen“. Dieses „zweifache Programm“ sei „ebenso klug wie notwendig“. Dennoch könne es nur „der erste Schritt zur Lösung“ sein, denn das

„endgültige Ziel“ bestehe in „Deutschlands Einbeziehung in ein geeintes Europa. Die Notwendigkeit der Einigung Europas wird durch die Drohung vom Osten noch dringender, aber sie wäre auch ohne dies akut. Es ist eine feststehende Tatsache, daß wir das deutsche Problem nicht lösen können, wenn wir es nicht in den größeren Rahmen eines geeinten Europas einordnen. Nur innerhalb dieses Rahmens sehe ich eine Möglichkeit, die wirtschaftlichen, politischen und geistigen Kräfte Deutschlands auf gesunde und friedliche Bahnen zu leiten.“⁵⁵) Im Rahmen dieser sicherheitspolitischen Überlegungen sorgten sich amerikanische Politiker und Diplomaten über den außenpolitischen Kurs der Bundesregierung. So wurde in einer Übersteigerung des Rapallo-Traumas wiederholt die Furcht vor einer Ostorientierung Bonns artikuliert und es auch aus diesem Grunde als dringlich bezeichnet, die Westbindung der Bundesrepublik durch Integration sicherzustellen⁵⁶). Aus der historischen Rückschau überrascht diese Debatte, wenn man sich die ange deuteten Leitlinien der Adenauerschen Westpolitik vergegenwärtigt.

Die Ende 1949/Anfang 1950 innerhalb der amerikanischen Regierung intensivierten Debatten über das Deutschlandproblem und die westeuropäische Integration lassen erkennen, daß die Truman-Administration über kein klares Integrationskonzept verfügte. So wurden in den zahlreichen amerikanischen Stellungnahmen zum Integrationsproblem eher offene Fragen aufgelistet als konkrete Konzepte angeboten.

Hier setzte dann auch die Kritik der britischen Regierung an⁵⁷), deren Beteiligung am westeuropäischen Integrationsprozeß von amerikanischer Seite wiederholt als wünschenswert bezeichnet, aber nicht konsequent betrieben wurde.

Diese Widersprüchlichkeit der amerikanischen Europapolitik, die durch die britische Politik fraglos begünstigt wurde, manifestierte sich deutlich in den Währungs- und Handelsgesprächen, die im September 1949 zwischen den USA, Großbritannien und Kanada in Washington geführt wurden. Die Nichtbeteiligung anderer Industriestaaten wurde mit dem Hinweis auf die hervorragende Rolle von Pfund Sterling und Dollar begründet.

⁵⁵) Rede McCloy vom 4. April 1950, deutsche Übersetzung in: ERP-Information Nr. 5/1950, Deutsche Bundesbank, Historisches Archiv, 3365 (Handakten Vocke: Marshallplan).

⁵⁶) Vgl. hierzu etwa Truman an Acheson, 16. Juni 1950, in: E.-O. Czempel / C.-Ch. Schweitzer (Hrsg.), Weltpolitik der USA nach 1945. Einführung und Dokumente, Opladen 1984, S. 116 f.; Memorandum Cox, 13. März 1950, in: FRUS 1950, IV, S. 608 ff.

⁵⁷) Vgl. z. B. den Bericht der britischen Botschaft in Washington vom 15. November 1949, in: Public Record Office London (künftig PRO), T 232/196.

⁵¹) Murphy an State Department, 13. Dezember 1948, in: FRUS 1948, II, S. 1340.

⁵²) Minutes of Meeting of Foreign Ministers, 19. November 1948, in: FRUS 1948, II, S. 520.

⁵³) Umfangreiches Material in dem Aktenbestand NA, RG 59, 840.50.

⁵⁴) Germany in the European Context, Memorandum der Deutschlandabteilung im State Department, 11. Februar 1950, in: FRUS 1950, IV, S. 508.

Der Kritik der nicht beteiligten westeuropäischen Staaten und den Warnungen vor möglichen negativen Auswirkungen auf die westeuropäische Kooperation suchten die drei Staaten durch den Hinweis auf die vermeintlich integrativen Wirkungen der Washingtoner Währungsgespräche zuvorzukommen. Die Kompetenzen der OEEC, hieß es im Schlußkommunique, seien nicht berührt⁵⁸).

Derartige Erklärungen können freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich in den Washingtoner Währungsgesprächen eine „special relationship“ zwischen Großbritannien und Nordamerika mani-

festierte. Im Foreign Office wurde dies auch entsprechend bewertet⁵⁹). Offensichtlich war die amerikanische Regierung nicht bereit, die seit Beginn des 20. Jahrhunderts etablierte „special relationship“ zwischen London und Washington zugunsten einer konsequenten Integrationspolitik in Europa aufzugeben. Die sich hier manifestierende Ambivalenz der amerikanischen Europapolitik und das insbesondere aus französischer Sicht ungelöste Problem der Kontrolle des deutschen Industriepotentials haben dann fraglos dazu beigetragen, die französische Außen- und namentlich Deutschlandpolitik unter Zugzwang zu setzen.

VII.

In richtiger Einschätzung der Prioritäten amerikanischer Europapolitik, die Großbritannien und der Bundesrepublik jeweils eine Sonderrolle einräumte und eine Beteiligung Frankreichs an einer langfristigen Kontrolle des deutschen Industriepotentials ausschloß, hat die französische Diplomatie mit dem Schumanplan im Mai 1950 die Initiative ergriffen: Der Gefahr einer wirtschaftlichen Dominanz der Bundesrepublik sollte durch das Angebot der Kooperation im Kohle- und Stahlbereich wenigstens partiell entgegengewirkt werden. Dies ist allerdings nicht erst von der historischen Forschung herausgearbeitet worden. Bereits zeitgenössische Beobachter haben diese Motive des Schumanplans klar diagnostiziert⁶⁰).

Die amerikanische Reaktion auf den Schumanplan war grundsätzlich positiv; in aller Stille hatten sich einige amerikanische Diplomaten als Geburtshelfer betätigt. In Washington herrschte insbesondere Erleichterung über die sich abzeichnende Perspektive eines deutsch-französischen Ausgleichs. In der Kommentierung komme es darauf an, telegraphierte der in Europa weilende Außenminister Dean Acheson an Präsident Truman, positiv herauszustreichen, daß Frankreich weitreichende Anstrengun-

gen unternommen habe, ein deutsch-französisches Rapprochement und darüber hinaus generell die europäische Integration voranzutreiben⁶¹).

In seiner Bewertung des Schumanplans folgte Truman diesen Empfehlungen seines Außenministers. Auf einer Pressekonferenz am 18. Mai 1950 nannte er den Plan einen „konstruktiven staatsmännischen Akt“ und stellte die sich hier manifestierende französische Führung zur Lösung der europäischen Probleme in die „große französische Tradition“. Der Plan sei geeignet, die deutsch-französischen Beziehungen auf eine „völlig neue Grundlage“ zu stellen⁶²). Die Initiative Schumans gehöre zu den ermutigendsten europäischen Entwicklungen seit Kriegsende, fügte der Präsident wenige Wochen später hinzu. Die Verwirklichung des Plans könne zur Beendigung der deutsch-französischen Rivalität beitragen und ein friedliches und produktives Europa gestalten helfen⁶³). Acheson bekundete ebenfalls wiederholt in öffentlichen Erklärungen die Bedeutung des Schumanplans für die Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen und der europäischen Integration⁶⁴).

Aus taktischen Gründen hat die Truman-Administration jedoch alles zu vermeiden gesucht, was auf eine Einmischung Washingtons in die Schumanplanverhandlungen hätte schließen lassen. Dies geschah vor allem mit Blick auf die möglichen negativen Rückwirkungen in der französischen Öffentlichkeit und die prinzipiell ablehnende Haltung der britischen Regierung⁶⁵). Der Botschafter in Paris,

⁵⁸) Joint Communique Issued at the End of the Tripartite Discussions in Washington on 12th September, 1949, in: PRO, T 230/254.

⁵⁹) Vgl. Minute Berthoud, 29. September 1949, ebenda, FO 371/75592.

⁶⁰) Vgl. W. Loth, Die europäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg in französischer Perspektive, in: H. Berding (Anm. 23), S. 225–246; W. Bühner, Ruhrstahl und Europa. Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945–1952, München 1986, S. 166 f.; zur zeitgenössischen Beurteilung insbes. Report by a Working Party of Officials on the Treaty Constituting the European Coal and Steel Community (Schuman Plan), Kabinettsvorlage vom 26. Juni 1951, in: PRO, CAB 134/230: „... the Schuman Plan appears as the latest attempt by the French to retain some control over German heavy industry. Their aim is now to replace some of their evaporating powers by obtaining influence indirectly in a manner politically acceptable to the Germans.“

⁶¹) Acheson an State Department, 10. Mai 1950, in: FRUS 1950, III, S. 694 f.

⁶²) Public Papers of the Presidents of the United States. Harry S. Truman, Bd. 1950, Washington 1965, S. 418.

⁶³) Ebenda, S. 476.

⁶⁴) Vgl. D. Acheson, The Struggle for a Free Europe, New York 1971, S. 114 ff.

⁶⁵) Die britische Position ist jetzt hervorragend dokumentiert in: Documents on British Policy Overseas, Series II, Vol. I, The Schuman Plan, the Council of Europe and Western European Integration May 1950–December 1952, London 1986.

David Bruce, und der amerikanische Hochkommissar in der Bundesrepublik, John McCloy, wurden allerdings angewiesen, hinter den Kulissen vor allem die deutsch-französischen Kontakte konstruktiv zu begleiten. Beide Diplomaten waren Exponenten des Integrationsgedankens. Bruce erblickte im Schumanplan eine „neue Möglichkeit europäischer Integration“⁶⁶⁾. Und McCloy lobte in einem seiner Quartalsberichte die Initiative der Franzosen, „die mutig den Weg zur Beseitigung der schwierigen Hindernisse zur Integration Europas ebnete“⁶⁷⁾.

Die von den Amerikanern zur Schau gestellte Begeisterung sollte freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß die französische Initiative innerhalb der Truman-Administration Befürchtungen über europäische Kartellbildungen aufkommen ließ. Auf dem Hintergrund historischer Erfahrungen und entsprechender Überlegungen bei Vertretern der deutschen Schwerindustrie war dies nicht unbegründet⁶⁸⁾. Bezeichnenderweise hatte bereits Präsident Truman in seinen positiven Kommentaren den Wettbewerbsgedanken stark herausgestrichen⁶⁹⁾. Um möglichen wettbewerbsfeindlichen

Tendenzen so früh wie möglich entgegenzuwirken, entschloß sich McCloy, „bei den relevanten Artikeln des Montanvertragsentwurfs Formulierungshilfen“ zu geben⁷⁰⁾. Der Marshallplan-Beauftragte Paul Hoffmann unterstrich in diesem Zusammenhang die für die amerikanische Politik wichtige funktionale Bedeutung der Bundesrepublik, nämlich die Möglichkeit der „Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit von Westeuropa via Deutschland“⁷¹⁾.

Für die amerikanische Diplomatie eröffnete sich hier allgemein die Perspektive, den europäischen Industriekapitalismus „in eine Richtung“ zu drängen, „die mit den Rahmenbedingungen der Pax Americana vereinbar war“⁷²⁾. Unter diesen ordnungspolitischen Aspekten ließ sich die Tatsache, daß Schumanplan und Montanunion sich zunächst auf wenige europäische Staaten beschränkten, durchaus positiv deuten. Deutsch-französische Verständigung und Montanunion sollten die — ordnungspolitisch leichter zu beeinflussende — Keimzelle für eine weiteren Staaten offenstehende westeuropäische Integration bilden.

VIII.

Mißt man die amerikanische Europapolitik der Jahre 1947—1950 an ihren integrationspolitischen Postulaten, so ist die Bilanz auf den ersten Blick nicht besonders beeindruckend. Von der Washingtoner Marshallplanpolitik gingen — wie gezeigt wurde — fraglos wichtige integrationspolitische Impulse aus. Allerdings zeigten sich selbst amerikanische Politiker von den Fortschritten auf dem Wege zur westeuropäischen Integration in dem hier behandelten Zeitraum immer wieder enttäuscht. In einem nicht unerheblichen Maße hat die Ambivalenz der Washingtoner Europapolitik zu dieser Entwicklung beigetragen: So wurde die Integration Westeuropas zwar propagiert, zugleich die „special relationship“ zu Großbritannien jedoch nicht aufgegeben.

Es ist zu Recht die Frage aufgeworfen worden, warum sich die amerikanische Regierung „nicht rechtzeitig zugunsten des Gedankens einer supra-

nationalen europäischen Einigung exponiert“ habe — „zu einem Zeitpunkt, zu dem die wirtschaftliche und militärische Schwäche der europäischen Westmächte deren Nachgeben wahrscheinlicher gemacht hätte“⁷³⁾. Mehrere Gründe sind hierfür maßgebend:

— Zunächst ist daran zu erinnern, daß die amerikanische Regierung über kein klares Integrationskonzept verfügte. Die Ende der vierziger und zu Beginn der fünfziger Jahre innerhalb der Regierung intensivierten Debatten über Deutschlandfrage und westeuropäische Integration lassen dies erkennen. Der Integrationsgedanke wurde primär unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Effizienz als Ergebnis einer verstärkten innereuropäischen Handelsverflechtung und mit der fortschreitenden Stabilisierung Westdeutschlands unter dem Aspekt der Westbindung Bonns diskutiert; der Integrationsgedanke hatte also primär funktionale Bedeutung.

— Neben dem Fehlen konkreter Integrationskonzepte ist die Tatsache zu nennen, daß es auch nach dem Zweiten Weltkrieg das eingangs skizzierte Ziel

⁶⁶⁾ Bruce an State Department, 4. Juni 1950, in: FRUS 1950, III, S. 716.

⁶⁷⁾ Abgedruckt bei E. J. Fischer / H.-D. Fischer, John J. McCloy und die Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Presseberichte und Dokumente über den amerikanischen Hochkommissar für Deutschland 1949—1952, Köln 1985, S. 98.

⁶⁸⁾ Vgl. V. R. Berghahn, Montanunion und Wettbewerb, in: H. Berding (Anm. 23), S. 247—270; W. Bührer (Anm. 60), S. 166 ff.

⁶⁹⁾ Public Papers of the Presidents (Anm. 62), S. 418.

⁷⁰⁾ V. R. Berghahn (Anm. 68), S. 267.

⁷¹⁾ Zitiert ebenda, S. 270.

⁷²⁾ So V. R. Berghahn (Anm. 68), S. 270; vgl. ders., Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik, Frankfurt 1985, S. 131 ff. (Amerika und die Gestaltung der Montanunion).

⁷³⁾ K. Schwabe (Anm. 10), S. 67.

der amerikanischen Diplomatie blieb, außenpolitische Interessen möglichst indirekt-informell zu vertreten und den Eindruck eines Oktroi zu vermeiden.

— Überdies hat die amerikanische außenpolitische Praxis den aus Washington propagierten Integrationsgedanken im Sinne einer innereuropäischen Kooperation nicht konsequent gefördert, wie das Festhalten an der „special relationship“ zu Großbritannien belegt. Möglicherweise hat aber gerade diese Ambivalenz der amerikanischen Politik der europäischen Integration insofern ungewollt einen Integrationsschub gegeben, weil sie die deutsch-französische Verständigung provoziert hat.

Die zum Teil innere Widersprüchlichkeit der amerikanischen Europapolitik der Jahre 1947–1950 erscheint überdies in einem anderen Licht, wenn man die Haltung Washingtons gegenüber der europäischen Integration in einem längerfristigen Kontext von Kontinuität und Diskontinuität amerikanischer Europapolitik seit dem Ersten Weltkrieg interpretiert.

Fraglos weist die amerikanische Europapolitik zahlreiche Kontinuitätselemente auf. So waren die USA nach beiden Weltkriegen für den Wiederaufbau Europas von entscheidender Bedeutung. Diese Führungsrolle ist den USA nicht „wider Willen“ zugefallen, sondern wurde von den amerikanischen Führungseliten jeweils konsequent angestrebt. Bei der Mittelwahl zur außenpolitischen Durchsetzung der Washingtoner Ordnungsvorstellungen ist der instrumentale Einsatz des wirtschaftspolitischen Potentials der USA ebenfalls ein durchgängig vorhandener Faktor.

Die wohl eindrucksvollste Kontinuität amerikanischer Europapolitik ist ihr geographischer Schwerpunkt: Sowohl in den zwanziger Jahren als auch nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland Kernstück der amerikanischen Stabilisierungspolitik. Werner Link hat diesen Sachverhalt prägnant zusammengefaßt: In den Jahren 1945/46 wurde die Nachkriegssituation wie nach 1918/19 „zunächst primär ökonomisch definiert — nämlich als Notwendigkeit, die Weltwirtschaft zu stabilisieren, der expandierenden amerikanischen Wirtschaft günstige Weltmarktchancen zu schaffen und die freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur zu sichern . . . Die Kontinuität des ökonomischen Engagements ist also zweifellos vorhanden: aber im Gegensatz zu der Zwischenkriegszeit ist nunmehr eine starke politische und militärische Fundierung dieses Engagements gegeben — so wie es aufgrund der Erfahrungen in der Zwischenkriegszeit und angesichts der neuen internationalen Konstellation von kompetenten Autoren nach 1945 gefordert

worden war.“⁷⁴⁾ Und diese „Verbindung zwischen ökonomischem, politischem und militärischem Engagement hat in der amerikanischen Deutschlandpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg ihre markanteste Ausprägung erfahren.“

Angesichts der sich insbesondere im ökonomischen Bereich manifestierenden Kontinuitäten kann nicht stark genug betont werden, daß sich in der Washingtoner Haltung zu Fragen der innereuropäischen Integration ähnlich wie im sicherheitspolitischen Bereich in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre ein grundlegender Wandel vollzog. In den zwanziger und dreißiger Jahren standen die USA jeder Form von innereuropäischen Integrationsversuchen, die von einer europäischen Großmacht ausgingen, prinzipiell ablehnend gegenüber. Dies dokumentieren die folgenden vier Beispiele:

— So scheiterten die von den Außenministern Briand und Stresemann bei ihren Gesprächen in Thoiry im September 1926 unternommenen Versuche, die in Locarno eingeleitete deutsch-französische Verständigung durch eine engere wirtschaftliche Kooperation zu vertiefen, am Widerstand Washingtons. Angesichts der großen Abhängigkeit der Weimarer Außenpolitik von den USA, konnte sich Washington darauf beschränken, der Reichsregierung hinter den Kulissen Signale zukommen zu lassen, ohne sich außenpolitisch exponieren zu müssen⁷⁵⁾.

— Ähnlich geräuschlos wurde bei der Diskussion des mit dem Namen des französischen Außenministers Briand verknüpften Paneuropaplans vom Mai 1930 das amerikanische Gewicht zur Geltung gebracht. Zu Beginn der dreißiger Jahre war der Einfluß der USA auf die deutsche Politik noch so groß, daß es für die amerikanische Regierung nicht notwendig war, unmittelbar Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Die potentielle amerikanische Reaktion gehörte bereits zu den Grundprämissen bei der Formulierung der deutschen Position. Die Reichsregierung müsse in ihrer Antwortnote deutlich machen, so argumentierte etwa Außenminister Curtius im Juni 1930 vor dem Kabinett, daß Deutschland „von der Notwendigkeit einer überkontinentalen Behandlung vieler politischer und wirtschaftlicher Fragen überzeugt sei und daß es keine gegen Amerika gerichteten Tendenzen“ dulden werde. Schon aus diesem Grunde müsse die deutsche Antwortnote „für die Aktion Briands ein Begräbnis erster Klasse werden“⁷⁶⁾.

⁷⁴⁾ W. Link, Zum Problem der Kontinuität der amerikanischen Deutschlandpolitik im zwanzigsten Jahrhundert, in: M. Knapp (Hrsg.), Die deutsch-amerikanischen Beziehungen nach 1945, Frankfurt 1975, S. 117, 119.

⁷⁵⁾ Vgl. W. Link, Stabilisierungspolitik (Anm. 5), S. 348 ff.

⁷⁶⁾ Aufzeichnung Bülow, 11. Juni 1930, in: Akten zur deutschen auswärtigen Politik, Serie B, Bd. XII, S. 161.

– Die Reaktion der Regierung Hoover auf die Intensivierung der deutschen Südosteuropapolitik seit Sommer 1931 zeigt dann die Entschlossenheit Washingtons, notfalls auch direkt diplomatisch zu intervenieren. So hatten sich die Hoffnungen der amerikanischen Regierung, die Inkraftsetzung der deutschen Präferenzverträge mit Ungarn und Rumänien werde am Einspruch dritter Staaten scheitern und eine negative Stellungnahme aus Washington gar nicht erst erfordern, nicht erfüllt. Daher bereitete die amerikanische Regierung unter Berufung auf ihre im deutsch-amerikanischen Handelsvertrag von 1923 fixierten Rechte mit einem formellen Einspruch der deutschen Präferenzpolitik im Mai 1932 ein vorläufiges Ende⁷⁷⁾.

– Die nationalsozialistische Großraumpolitik in Südosteuropa hat sich über die amerikanischen Widerstände dann rigoros hinweggesetzt. Aber der deutsche Versuch, diese Politik der erzwungenen wirtschaftlichen Integration Südosteuropas⁷⁸⁾

durch die „Konstruktion einer ‚deutschen Monroe-Doktrin‘“ zu legitimieren⁷⁹⁾, blieb in Washington wirkungslos. Die Regierung Roosevelts verurteilte diese nationalsozialistische Politik einer „closed economy“ unter Hinweis auf die eigenen Forderungen nach Liberalisierung des Welthandels. Der „unteilbare Weltmarkt“ blieb auch im Verlauf der Weltwirtschaftskrise seit 1929 Ziel der amerikanischen Außenpolitik.

Die hier angeführten Beispiele demonstrieren, daß innereuropäische Integrationsbestrebungen, die auf die Beteiligung europäischer Großmächte hinausliefen, in der Zwischenkriegszeit keine Erfolgchancen hatten⁸⁰⁾. Vor dem Hintergrund dieser konsequenten Ablehnung europäischer Integrationstendenzen durch die USA nach dem Ersten Weltkrieg gewinnen die integrationspolitischen Impulse der vierziger Jahre ungeachtet der erwähnten Widersprüche zusätzlich an Bedeutung.

⁷⁷⁾ Vgl. State Department an Sackett, 18. März 1932, in: FRUS 1932, II, S. 339.

⁷⁸⁾ Vgl. als neueren Beitrag mit entsprechenden Literaturangaben A. Kube, Außenpolitik und „Großraumwirtschaft“. Die deutsche Politik zur wirtschaftlichen Integration Südosteuropas 1933 bis 1939, in: H. Berding (Anm. 23), S. 285–311.

⁷⁹⁾ L. Gruchmann, Nationalsozialistische Großraumordnung. Die Konstruktion einer „deutschen Monroe-Doktrin“, Stuttgart 1962.

⁸⁰⁾ Ausführliche Belege bei H.-J. Schröder, Widerstände der USA gegen europäische Integrationsbestrebungen in der Weltwirtschaftskrise 1929–1939, in: H. Berding (Anm. 23), S. 169–184.

30 Jahre Römische Verträge

Eine Bilanz der EG-Integration

30 Jahre nach dem Abschluß der Römischen Verträge über die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG oder EURATOM) am 25. März 1957 bietet die Europäische Gemeinschaft (EG) ein sehr ambivalentes Bild¹⁾:

— Die EG ist eine wegen nationaler Interessensgegensätze in ihrer Entscheidungsfähigkeit stark beeinträchtigte Gemeinschaft, die auch drängende Probleme häufig vertagen, also unerledigt liegen lassen muß oder komplizierte und kostspielige „Paket-Lösungen“ produziert.

— Die EG ist aber auch eine Realität, die zum Beispiel in den Terminkalendern von Politikern der Mitgliedstaaten zunehmend mehr Platz beansprucht, in ihrem Kalkül eine feste, nicht mehr wegzudenkende Größe darstellt und die nicht nur kein Mitgliedstaat — trotz vielerlei Schwierigkeiten und in ihrem Gefolge Enttäuschungen und Frustrationen — verlassen will, sondern die von sechs auf jetzt zwölf Staaten angewachsen ist, im April 1987 den Antrag der Türkei auf Einleitung von Beitrittsverhandlungen erhielt, und von Norwegen vielleicht ein erneutes Beitritts-gesuch erwarten kann.

— Die EG ist sodann eine Realität, die von außerhalb, also von Nicht-Mitgliedstaaten — auch von Staatengruppen —, als wirtschaftlicher und politischer Akteur angesehen wird, zu dem Beziehungen zu unterhalten als nützlich, vielfach als unentbehrlich gilt. Das zeigen beispielsweise die Vorstöße der neuen österreichischen Koalitionsregierung in Richtung auf engere Beziehungen oder auch die Initiative des RGW zur Aufnahme geregelter Beziehungen.

¹⁾ Am 18. April 1951 wurde in Paris der Vertrag über die Montan-Union unterzeichnet. Zusammen mit EWG und EAG existieren damit drei Gemeinschaften. Seit der Zusammenlegung der Exekutiven der drei Gemeinschaften — die Kommission ist seit 1965 für alle drei (Teil-)Gemeinschaften zuständig — hat sich die Bezeichnung Europäische Gemeinschaft (EG) eingebürgert.

— Die EG ist schließlich eine Gemeinschaft, für deren Weiterentwicklung unablässig Pläne entworfen und Vorschläge gemacht werden: Sie soll zusätzliche Aufgaben erhalten, die Institutionen Kommission und Europäisches Parlament sollen gestärkt und die Entscheidungsfähigkeit des Rates soll verbessert werden. Während den einen solche Reformvorstellungen viel zu weit gehen, halten andere sie für zu bescheiden und unzulänglich.

— Auch die Bewertungen der EG differieren. Für die einen verkörpert sie ein bemerkenswertes Stück Integrationserfolg, für andere ist das Resultat des Integrationsprozesses enttäuschend und bleibt hinter den Erwartungen zurück. Während die einen bezweifeln, daß das auf Verträgen beruhende EG-System zu wirksamer Problemlösung und damit weiterer Integration fähig ist und statt dessen auf neue, zusätzliche Organisationen neben der EG setzen, erwarten andere die Weiterentwicklung des EG-Systems — wenn auch nur jeweils in kleinsten Schritten — über Vertragsänderungen und -ergänzungen.

Der dreißigste Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge ist Anlaß für Bilanz und Ausblick. Im folgenden wird zu analysieren sein²⁾, was den Abschluß dieser Verträge möglich gemacht hat (I); welches die Merkmale der neuen Gemeinschaften waren und wie sie sich entwickelt haben, was also der Integrationsprozeß an Ergebnissen hervor gebracht hat (II); wie die EG heute einzuschätzen ist und welche Schlußfolgerungen daraus für ihre künftige Entwicklung zu ziehen sind (III).

²⁾ Dieser Beitrag enthält insgesamt nur wenige Nachweise in Fußnoten. Daher sei auf folgende wichtige Titel verwiesen: Wolfgang Harbrecht, Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart 1984²; Wichard Woyke (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft. Problemfelder, Institutionen, Politik, Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 3, hrsg. von Dieter Nohlen, München 1984; Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Gemeinschaft. Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 1982²; Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1980 ff., Bonn 1981 ff.; sowie die folgenden drei Zeitschriften: Europa-Archiv, Europa-Recht, Integration.

I. Auf dem Weg zu den Römischen Verträgen³⁾

Die Römischen Verträge sind nicht der Beginn, sondern eine Etappe der westeuropäischen Integration. Mit ihnen wurde ein früher eingeleiteter Prozeß fortgesetzt, wobei die Fortsetzung weder selbstverständlich war oder sich aus der Natur der Sache zwingend ergab noch geradlinig — wie als Erfüllung eines feststehenden Gesamtentwurfs — erfolgte. Wie bereits bei vorangegangenen Schritten gab es unterschiedliche nationale Interessen sowie abweichende Vorstellungen über Organisationsform und Charakter einer neuen internationalen Organisation. Um sie auf einen gemeinsamen Nenner als Grundlage für vertragliche Abmachungen zu bringen, bedurfte es einer besonderen Konstellation.

1. Ziele und Leitbilder der Integration

Bemühungen um einen engeren Zusammenschluß europäischer Staaten nach dem Ersten Weltkrieg zielten vor allem auf Friedenssicherung, größere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Behauptung Europas in der Weltpolitik, Lösung von Minderheiten- und Grenzproblemen. Ein solcher Zusammenschluß sollte die Souveränität der Staaten nicht antasten, sondern war nur als Rahmen für den Aufbau und Ausbau zwischenstaatlicher Kooperationsbeziehungen gedacht.

Das Scheitern der europäischen Neuordnungsbestrebungen nach dem Ersten Weltkrieg, die Bedrohung von Freiheit und Demokratie durch autoritäre und totalitäre Regime, schließlich die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs gaben — als dreifache Herausforderung — dem Gedanken der europäischen Einigung neue Schubkraft und ergänzten das Spektrum von Zielen um die Gewährleistung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Integrationsbestrebungen wurden mit gesellschaftspolitischen Neuordnungskonzepten verknüpft und in den Dienst spezifischer nationaler Belange — wie vor allem das Sicherheitsbedürfnis Frankreichs gegenüber Deutschland — gestellt. Der Kalte Krieg gab dem Integrationsgedanken eine ganz neue Stoßrichtung: Statt um eine gesamteuropäische Konstruktion, wie sie die Europäische Bewegung favorisiert hatte, ging es nun um Konsolidierung und Organisation Westeuropas mit eindeutig anti-kommunistischer Tendenz.

Was Form und Charakter der neuen Organisation betraf, standen sich zwei idealtypische Auffassungen gegenüber: Schaffung eines lockeren Rahmens für zwischenstaatliche Kooperation, ohne Einschränkung nationaler Souveränität, oder Errich-

tung eines Bundesstaates — zumindest eines präföderalen Gebildes —, der als supranationale Einheit die Hoheitsrechte der Staaten einschränkt.

2. Erste Ergebnisse der Integrationspolitik (1950–1954)

Angesichts divergierender Ziele und Leitbilder waren integrationspolitische Erfolge nur als Kompromisse möglich, die keinen der Beteiligten überfordern.

— Der 1949 gegründete *Europarat* ließ die nationale Souveränität unberührt (Beschlüsse im Rat der Minister binden nur die Mitgliedsregierungen, die ausdrücklich zugestimmt haben), ging aber mit der Schaffung einer parlamentarischen Komponente (Beratende Versammlung), die Initiativen anregen sollte, über bloße intergouvernementale Kooperation hinaus. Bemühungen um weiteren Integrationsfortschritt scheiterten vor allem an Briten und Skandinaviern, die nicht bereit waren, den Europarat durch Errichtung von funktional begrenzten — aber mit echten Befugnissen ausgestatteten — Organisationen auszubauen. Er entwickelte sich zu einem Rahmen für den Abschluß von Konventionen der beteiligten Staaten — vor allem auf kulturellem und technischem Gebiet, sowie für Menschenrechte — und wird insofern zu Recht positiv bewertet⁴⁾.

— Eine kleine Gruppe von Staaten (Frankreich, Italien, die Bundesrepublik Deutschland und die drei Benelux-Länder) entschied sich für einen anderen Ansatz und gründete mit der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS), auch *Montan-Union* genannt, die erste wirklich supranationale Organisation. Für den Sektor der Montan-Industrie wurde eine gemeinsame Rechtsordnung mit Gemeinschaftsorganen, deren Entscheidungen die beteiligten Staaten, aber auch Wirtschaftsunternehmen und Individuen binden, geschaffen.

Es war einer ganz bestimmten Konstellation zu verdanken, daß dieses Stück Integrationsfortschritt möglich wurde. Wirtschaftlich versprachen sich alle Beteiligten angesichts der Mangelsituation bei Kohle und Stahl von der Vergemeinschaftung Vorteile. Auch die politischen Ziele ergänzten sich: Der deutsche Nachbar und sein Potential sollten kontrolliert werden; Frankreich wollte den amerikanischen Einfluß auf die Bundesrepublik durch deren Einbeziehung in eine integrierte westeuropäische Gemeinschaft vermindern, damit auch die weitere Eskalation der Ost-West-Spannungen stop-

³⁾ Dieses Kapitel stützt sich wesentlich auf Heinrich Schneider, *Leitbilder der Europapolitik 1. Der Weg zur Integration*, Bonn 1977.

⁴⁾ Vgl. dazu den vom Institut für Europäische Politik, Bonn, herausgegebenen Sammelband: *Das Europa der Siebzehn. Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, Bonn 1974.

pen und die dauerhafte Westorientierung und -bindung des deutschen Nachbarn sicherstellen; für Bonn schließlich bedeutete die Montan-Union das Ende der diskriminierenden alliierten Ruhrkontrolle und versprach die schrittweise Erlangung auch politischer Gleichberechtigung.

— Gleich mit Inkrafttreten der Montan-Union wurden Vorstöße unternommen, diese Konstruktion als Vorbild für die Ausgestaltung weiterer Organisationen zu verwenden. Mit der *Europäischen Verteidigungsgemeinschaft* (EVG) sollte eine gemeinsame Armee mit integriertem Kommando, mit der *Europäischen Politischen Gemeinschaft* (EPG) eine Montan-Union und EVG überwölbende politische Konstruktion mit föderativer Struktur geschaffen werden, zu deren Kompetenzen zusätzlich die Außen- und Wirtschaftspolitik gehören und deren Institutionengefüge parlamentarischer Regierungsweise mit Zweikammersystem entsprechen sollte.

Beide Projekte scheiterten 1954; sie erwiesen sich als zu ehrgeizig, nämlich als Überforderung einzelner Staaten. Nicht alle waren bereit, die sensiblen Bereiche Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Muster der Montan-Union zu vergemeinschaften und sich einer politischen Gemeinschaft mit föderativer Struktur, die ihre Souveränität erheblich beschnitten hätte, einzugliedern.

3. Die Ausgangslage vor Abschluß der Römischen Verträge⁵⁾

Ein Jahr nach dem Scheitern von EVG und EPG beauftragten die Außenminister der sechs EGKS-Staaten auf der Konferenz in Messina im Juni 1955 eine Gruppe von Sachverständigen (Spaak-Ausschuß), Möglichkeiten für weitere Integrationsmaßnahmen zu prüfen. In ihrem ein Jahr später vorgelegten „Spaak-Bericht“ schlugen diese die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Atom-Gemeinschaft vor.

Angesichts unterschiedlicher Auffassungen zwischen und innerhalb der Staaten war zunächst völlig ungewiß, ob diese Vorschläge realisiert werden könnten. Viele Franzosen wollten die EGKS zunächst nur um eine weitere sektorale Organisation — die Atom-Gemeinschaft — und nicht auch um einen Gemeinsamen Markt ergänzen. Holländer und Deutsche fürchteten negative Auswirkungen einer westeuropäischen Blockbildung auf den freien Welthandel. Ludwig Erhard hatte ordnungspolitische Bedenken; er sah die Marktwirtschaft doppelt gefährdet: durch ein Übergewicht Frankreichs mit seiner traditionellen Betonung der Rolle des Staates in der Wirtschaft und durch starke Gemeinschaftsorgane, die in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen würden.

⁵⁾ Ausführlich Hanns Jürgen Küsters, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden 1982.

Der Erfolg der Regierungsverhandlungen und das Zustandekommen der Römischen Verträge sind auf diesem Hintergrund dem Zusammenwirken mehrerer Faktoren zuzuschreiben⁶⁾. Genannt werden das Engagement einzelner Persönlichkeiten, die in schwierigen Einzelfragen Kompromißlösungen fanden oder, wie Adenauer gegen Erhard, grundsätzliche Weichenstellungen vornahmen. Sodann externe Vorgänge, die insbesondere ein Umdenken in Frankreich bewirkten: Nachdem bereits die Regelung der Saar-Frage die Bundesrepublik als verlässlichen und solidarischen Partner hatte erscheinen lassen, erfuhr Paris von Bonn Solidarität während des Debakels des Suez-Abenteuers und zog daraus den Schluß, daß nationale Alleingänge keine Perspektiven eröffnen, sondern eine festere Einbindung in eine europäische Konstruktion geboten sei. Integrationsfördernde Katalysatorfunktion hatte zusätzlich die Ungarn-Krise mit der militärischen Intervention der Sowjetunion im Herbst 1956.

4. Die EWG als entwicklungsöffener „Zweckverband funktioneller Integration“

Nach Unterzeichnung und Ratifikation der Verträge konnten EWG und EAG, die die EGKS ergänzten, 1958 mit ihren Aktivitäten beginnen. Gemessen an den ursprünglichen Erwartungen ist die Bilanz von EURATOM überaus bescheiden. Nuklearwirtschaft und -politik sind in nationaler Regie verblieben und nicht zu einem Kristallisationspunkt für Integrationsfortschritt geworden. Gemeinschaftsaktivitäten beschränken sich bis heute auf einzelne Forschungseinrichtungen und den Erlaß von Sicherheits- und Schutznormen, vor allem gegenüber Dritten im Zusammenhang mit dem Bezug von spaltbarem Material.

Der Fortgang der europäischen Integration wurde so gut wie ausschließlich von der zweiten Neugründung, der EWG, bestimmt. Ihre im Vertrag genannten Ziele verlangten bzw. erlaubten weitgespannte Aktivitäten:

— Oberstes Ziel war die Errichtung einer Zollunion, also die Beseitigung von Zöllen und Kontingenten für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr sowie die Schaffung eines gemeinsamen Außenzolls für den Handel mit Drittstaaten, und eines Gemeinsamen Marktes, also neben freiem Warenverkehr Niederlassungsfreiheit, freier Kapital- und Dienstleistungsverkehr sowie Freizügigkeit für Arbeitskräfte, ergänzt durch eine europäische Wettbewerbsordnung.

— Für bestimmte Bereiche — vor allem Landwirtschaft — war der Aufbau einer gemeinsamen Poli-

⁶⁾ Vgl. den Tagungsbericht von Rudolf Hrbek, 30 Jahre danach: Eine Bilanz westeuropäischer Integrationspolitik, in: *Integration*, (1987) 2, S. 87–91.

tik vorgesehen; für andere Bereiche wurde nur die Koordinierung nationaler Politiken anvisiert.

— Die Gemeinschaft verstand sich nicht als exklusiver Club, sondern als offen gegenüber Dritten: Sowohl weitere Mitglieder sollten aufgenommen werden können als auch besondere Verbindungen — mittels Assoziationsverträgen — zu Drittstaaten, einschließlich aus Übersee, geschaffen werden.

Der EWG war die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben übertragen worden. Mit der Qualifizierung als „Zweckverband funktioneller Integration“⁷⁾ sollte sie sowohl vom Staat — mit seiner umfassenden Aufgabenstellung — als auch von der traditionellen internationalen Organisation unterschieden werden. Im Vergleich zu dieser hatte sie supranationalen Charakter, verfügte nämlich über eine Gemeinschaftsgewalt, der die Mitgliedstaaten unterworfen waren.

Die institutionelle Struktur der EWG folgte dem Vorbild der Montan-Union, schwächte ihr gegenüber aber die supranationale Komponente, indem die Position der Mitgliedstaaten im Ministerrat gestärkt und dieser durch Reduzierung der Kompetenzen der Kommission (im Vergleich zur Hohen Behörde der EGKS) zur letztlich alleinigen Entscheidungsinstanz wurde.

Im einzelnen: Die Kommission hat das Initiativrecht sowie die Funktionen der Ausführung und Überwachung der Beschlüsse der Gemeinschaft. Der Rat entscheidet und muß lediglich Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) einholen, die ihn aber in keiner Weise binden. Für eine Reihe von

Fällen sind im Rat Mehrheitsvoten vorgesehen. Das Parlament wirkt beratend an der Gemeinschaftsgesetzgebung mit und übt gegenüber der Kommission Kontrollfunktionen aus. Der WSA ist der Versuch der institutionalisierten Einbindung von Verbandsinteressen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) soll die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrags sichern; seine Entscheidungen beanspruchen Geltungskraft und werden anerkannt.

Übereinstimmend wurde die Schöpfung der Römischen Verträge als ein wesentliches Stück Integrationsfortschritt bewertet. Sie verzichteten zwar auf die Formulierung einer politischen Finalität, etwa die Errichtung eines Bundesstaates, erlaubten aber einen dynamischen Integrationsprozeß. Vielerorts knüpfte sich an die Verträge die Erwartung weiterer Erfolge, also einer dynamischen Entwicklung der „Zweckverbände funktioneller Integration“ in Richtung auf ein Gebilde, dessen Eigengewicht gegenüber den Mitgliedstaaten durch Ausweitung des Aufgaben- und Kompetenzbereichs sowie durch Stärkung der supranationalen Komponenten des gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüges zunehmen und das sich dadurch zu einer Gemeinschaft neuer Qualität — die mehr wäre als nur Zweckverband — wandeln würde. Die Präambel des EWG-Vertrages gibt inhaltliche Orientierungspunkte dafür und die Artikel 235 und 236 nennen die entsprechenden Verfahrensvorschriften. Ob solche Erwartungen in Erfüllung gegangen sind, zu welchen Ergebnissen der Integrationsprozeß also geführt hat, soll der nachfolgende, notwendigerweise sehr geraffte Überblick über die Entwicklung der EG aufzeigen.

II. Der EG-Integrationsprozeß: Die Herausbildung des EG-Systems

1. Erfüllung von Vertragszielen in der Übergangszeit

Der EWG-Vertrag sah die schrittweise Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes⁸⁾ während einer Übergangszeit von zwölf Jahren, bestehend aus drei Stufen von je vier Jahren, vor. Während dieses Zeitraums wurden Zölle und mengenmäßige Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr abgeschafft. Nichttarifäre Handelshindernisse bestehen aber bis zum heutigen Tag in großer Zahl und erlauben noch nicht, von einem wirklichen europäischen Binnenmarkt zu sprechen.

⁷⁾ Diesen Begriff verwendet Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, S. 196–200.

⁸⁾ Ausführlich Hans von der Groeben, *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958–1966)*, Baden-Baden 1982.

Bis 1969 wurde ein gemeinsamer Außenzolltarif aufgebaut, und die Außenhandelspolitik war nach dem Ende der Übergangszeit prinzipiell Gemeinschaftsangelegenheit. Während die Freizügigkeit für Arbeitnehmer sowie die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit fristgemäß erreicht wurden, gelang das nicht ganz für die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs. Erfolgreich war die Gemeinschaft dann wieder beim Aufbau ihrer Wettbewerbspolitik zur Verhinderung von Wettbewerbsverfälschungen.

Auch die Errichtung der Europäischen Investitionsbank — sie soll durch die Gewährung von Darlehen und die Übernahme von Bürgschaften für Investitionsvorhaben in allen Wirtschaftszweigen zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung der Gemeinschaft beitragen (Art. 130 EWG-Vertrag) und hat bis einschließlich 1984 Finanzierungen im Umfang von 26,5 Milliarden ECU (= ca. 55 Milli-

arden DM) getätigt — und die des Europäischen Sozialfonds — er soll die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beitragen, fördert die berufliche Verwendbarkeit und örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte (Art. 123 EWG-Vertrag) und hat für diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bis 1984 etwa 11,5 Milliarden ECU (= ca. 25 Milliarden DM) ausgeschüttet — waren auf Errichtung und Gewährleistung des Gemeinsamen Marktes ausgerichtet. Der Aufbau der gemeinsamen Agrarpolitik, ein weiteres Hauptziel des EWG-Vertrages, wurde bis zum Ende der Übergangszeit ebenfalls erreicht.

Assoziierungsabkommen mit dem Ziel späterer Vollmitgliedschaft wurden 1961 mit Griechenland und 1963 mit der Türkei abgeschlossen. Überseegebiete wurden in einer Serie aufeinanderfolgender Abkommen — 1963 erstes Abkommen von Jaunde mit 18 afrikanischen Staaten und Madagaskar, 1969 zweites Abkommen von Jaunde — mit der Gemeinschaft assoziiert.

2. Ausweitung des Aufgabenbereichs der EG

Zu einer Ausweitung des Aufgabenbereichs der Gemeinschaft kann es auf zweierlei Weise kommen:

— Die Gemeinschaft nimmt Aufgaben wahr, die ihr die Verträge zwar nicht verpflichtend auferlegt haben, deren Wahrnehmung sie aber erlauben oder nahelegen. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die mit dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes verknüpft oder die auf die Erfüllung genereller Zielvorstellungen — wie in der Präambel oder in Art. 2 des EWG-Vertrages enthalten — ausgerichtet sind.

— Die Mitgliedstaaten übertragen der Gemeinschaft ausdrücklich neue Aufgaben: sei es durch Vertragsänderung und -ergänzung, sei es durch die Anwendung der in Art. 235 EWG-Vertrag enthaltenen sogenannten „Kompetenz-Kompetenz“, sei es schließlich durch intergouvernementale, außerhalb des Vertragssystems liegende Absprachen oder Regelungen.

Erfahrungsgemäß kommen solche Funktionsausweitungen nur zustande, wenn Problemdruck vorhanden ist und die davon betroffenen Staaten übereinstimmend zur Auffassung gelangen, daß die Gemeinschaft bei der Problembewältigung nützlich ist. Problemdruck kann im Innern der Gemeinschaft — auch als Folge von Gemeinschaftsaktivitäten — oder in einzelnen Mitgliedstaaten entstehen; er kann aber auch durch externe Herausforderungen induziert werden.

a) *Der Plan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)*

Mit der Vollendung der Zollunion und dem System der gemeinschaftlichen Agrarpolitik hatte die EG Ende der sechziger Jahre sichtbare Erfolge vorzuweisen. Die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Mitgliedstaaten hatte erheblich zugenommen, desgleichen ihre gegenseitige Abhängigkeit: Entwicklungen in einem Land wirkten sich auf die anderen aus, und die Möglichkeiten autonomer nationaler Gestaltung und Steuerung wurden geringer.

Auf diesem Hintergrund werden Bestrebungen zur Errichtung einer WWU verständlich, wie sie auf der Gipfelkonferenz von Den Haag im Dezember 1969 unter dem Stichwort der „Vertiefung“ der Integration proklamiert wurden. Die Verträge sahen nur die Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Währungspolitiken vor, denn diese hatten sich als unzulänglich erwiesen, krisenhafte Entwicklungen als Folge zunehmender wirtschaftlicher Ungleichgewichte zwischen den Staaten zu verhindern oder gar wirtschaftliche Konvergenz zu erreichen.

Die WWU, die in drei Stufen bis 1980 verwirklicht werden sollte, würde demgegenüber folgendes beinhalten: Schaffung eines einheitlichen Währungsgebiets mit voller Konvertibilität und festen Wechselkursen, schließlich mit einer Gemeinschaftswährung; Schaffung eines wirtschaftspolitischen Entscheidungsgremiums und eines gemeinsamen Zentralbanksystems, die künftig anstelle der Staaten wichtige wirtschafts- und währungspolitische Entscheidungen fällen würden, wie z. B. die Bestimmung der Eckwerte der öffentlichen Haushalte, geld- und kreditpolitische Maßnahmen, gemeinsame Regional- und Strukturpolitik zum Abbau des regionalen Entwicklungsgefälles einschließlich eines horizontalen Finanzausgleichs.

Der Plan scheiterte 1973/74 im Zusammenhang mit der Ölkrise, aber vor allem an unüberbrückbaren Auffassungsunterschieden insbesondere zwischen Bonn und Paris. Der deutsche „ökonomistische“ Standpunkt besagte, daß wirtschaftliche Konvergenz die unerläßliche Voraussetzung für eine Währungsunion sei, die erst als „Krönung“ erfolgreicher wirtschaftspolitischer Integration erfolgen könne. Dem wurde in Paris die „monetaristische“ Auffassung entgegengehalten, daß ein Wechselkursverbund und schließlich eine Währungsunion wirtschaftliche Konvergenz fördern und herbeiführen helfen würden. Die Bundesrepublik fürchtete unter Berufung auf ihr ordnungspolitisches Credo um ihre Stabilitätspolitik; eine WWU ohne ausreichende Konvergenz müßte zu einer Inflationsgemeinschaft führen.

b) Die Errichtung des Europäischen Währungssystems (EWS)⁹⁾

Angesichts dieser Differenzen in Grundsatzfragen kam die Errichtung des EWS 1978/79 reichlich überraschend. Das EWS zielt auf die Errichtung einer Zone mit stabilen Wechselkursen. Damit die Paritäten stabil — d. h. innerhalb einer bestimmten Spanne — bleiben, sollen die Mitgliedstaaten (Großbritannien ist dem System nicht beigetreten) eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik betreiben. Für den Fall drohender Paritätsverschiebungen zwischen einzelnen Währungen verpflichten sich die jeweiligen Regierungen und Notenbanken zu gegenseitigen Hilfsmaßnahmen. Unerlässlich werdende Wechselkursänderungen dürfen nicht mehr einseitig vorgenommen werden, sondern sind nur durch einvernehmliche Entscheidung aller Mitglieder des EWS möglich. Auch frühere Kritiker bescheinigen dem EWS, es habe zur Erreichung von mehr Konvergenz beigetragen und sei insofern als (bescheidene) Errungenschaft in der EG zu betrachten.

Die Errichtung des EWS geht auf einen gemeinsamen Entschluß von Präsident Giscard und Bundeskanzler Schmidt zurück. Letzterer hatte gegen erhebliche „ökonomistisch“ inspirierte Bedenken in der Bundesrepublik seine Zustimmung gegeben, weil er offenbar überzeugt war, die Bundesrepublik müsse ihren EG-Partnern einen glaubwürdigen Beweis für solidarisches Verhalten und Handeln liefern. Wenn Helmut Schmidt auch nach seinem Ausscheiden aus dem Amt des Bundeskanzlers den systematischen Ausbau des EWS fordert¹⁰⁾, dann ist bei ihm, wie bei anderen Mitstreitern, dafür heute zusätzlich die Sorge um die Zukunft der Weltwährungsordnung angesichts der Entwicklung des Dollars mit ihrer negativen Auswirkung auf die Weltwirtschaft bestimmend.

c) Inangriffnahme weiterer Politiken

Im Unterschied zum EWS, das durch förmliche Vereinbarung der beteiligten Staaten besiegelt wurde, ist die Gemeinschaft auf anderen Sektoren ganz pragmatisch tätig geworden und reagierte damit auf neu entstandenen oder als besonders drängend empfundenen Problemdruck:

— Auf dem Gebiet der *Entwicklungspolitik* wurde der mit den Verträgen von Jaunde beschrittene Weg fortgesetzt. Mit den Abkommen von Lomé I, II und III (1975, 1980 und 1985) wurden die über 60 sogenannten AKP-Staaten (aus Afrika, der Karibik

und dem Pazifik) als Gruppe mit der EG assoziiert. Nach dem Beitritt Großbritanniens war es nötig geworden, Staaten, die früher britische Kolonien waren und nach Erringung der Unabhängigkeit weiterhin enge und präferenzielle Wirtschaftsbeziehungen zu London unterhalten hatten, auf diese Weise an die Gemeinschaft zu binden, weil sie sonst den für sie wichtigen bevorzugten Zugang zum britischen Markt verloren hätten.

Die Gemeinschaft hat mit STABEX, einem System zur Stabilisierung der Exporterlöse für eine größere Zahl von Produkten, die für die AKP-Staaten besonders wichtig sind, einen interessanten und stark beachteten entwicklungspolitischen Beitrag geleistet. Trotz mannigfacher Kritik an Unzulänglichkeiten der EG-Entwicklungspolitik im Rahmen der Lomé-Abkommen ist der Umstand, daß dieses Vertragswerk immer wieder erneuert wurde, ein Indikator für die insgesamt positive Einschätzung der Brüsseler Politik seitens der AKP-Staaten. Sie sehen im übrigen in der EG einen einheitlich auftretenden Akteur in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

— Die *EG-Regionalpolitik* ist ebenfalls im Gefolge der ersten Erweiterung entstanden. Der auf Drängen Großbritanniens und Irlands 1975 geschaffene *Regionalfonds* ist dazu bestimmt, „die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft zu korrigieren, die insbesondere auf eine vorwiegend landwirtschaftliche Struktur, industrielle Wandlungen und eine strukturbedingte Unterbeschäftigung zurückzuführen sind“¹¹⁾. Für die Ausstattung des Fonds werden ca. 5–6 % des Gemeinschaftshaushalts verwendet; das waren 1985 2,5 Milliarden ECU (= ca. 5,5 Milliarden DM).

Die Entscheidung über die Einrichtung des Regionalfonds war deshalb so schwierig und benötigte lange Zeit, weil es hier um Verteilungsprobleme ging. Die Lösung kam auf folgender Basis zustande: 95 % der Fondsmittel werden nach festen Quoten auf alle Mitgliedstaaten verteilt, nur 5 % stehen für wirkliche Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verfügung. Als ebenso schwierig wie die Einführung des Fonds hat sich seine Reform erwiesen. 1985 konnte schließlich grundsätzliches Einvernehmen über die Ablösung der starren Quoten durch ein System sogenannter Richtspannen erreicht werden, das die strukturschwächeren zu Lasten der höher entwickelten und reicheren Mitgliedstaaten besser bedienen soll.

— Die *Umweltpolitik* ist ein besonders gutes Beispiel für die tastend-pragmatische Art, in der die Gemeinschaft an der Wahrnehmung neuer Aufgaben beteiligt wurde und so ihren Funktionsbereich behutsam und in kleinen Dosen erweiterte¹²⁾. 1957

⁹⁾ Vgl. dazu Hans-Eckart Scharrer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Das Europäische Währungssystem. Bilanz und Perspektiven eines Experiments*, Bonn 1983.

¹⁰⁾ So z. B. in seinem Beitrag „Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems“, in: *Europa-Archiv*, (1985) 8, S. 223–232, sowie in einer zusammen mit Giscard gestarteten neuen Initiative zu Beginn des Jahres 1987.

¹¹⁾ So formuliert in Art. 1 der Fondsverordnung.

¹²⁾ Vgl. dazu Konrad von Moltke, *Europäische Umweltpolitik*, in: Woyke (Anm. 2), S. 259–263.

war Umweltschutz noch kein Thema und wurde folgerichtig in den Verträgen auch nicht erwähnt. Anfang der achtziger Jahre forderte die Kommission ein Tätigwerden der Gemeinschaft auf diesem Gebiet, weil unterschiedliche Umweltschutzbedingungen zu Wettbewerbsverzerrungen führen und damit das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beeinträchtigen können. Nachdem sich auch die Staats- und Regierungschefs im Oktober 1972 in Paris zur Bedeutung und Notwendigkeit gemeinschaftlicher Umweltpolitik bekannt hatten, wurden in der Folgezeit drei Aktionsprogramme beschlossen: 1973, 1977 und 1983.

Das erste Programm begründete noch keine gemeinschaftliche Umweltpolitik; einzelne Mitgliedstaaten waren lediglich bereit, im EG-Rahmen mit einer Abstimmung und Koordinierung ihrer jeweiligen Umweltschutzmaßnahmen zu beginnen. Erst später war in aller Form von einer Umweltpolitik der Gemeinschaft die Rede, d. h. erst dann konnte die Gemeinschaft eigene Rechtsakte erlassen.

Sie ergingen in Form von Richtlinien, die jeweils die Ziele bestimmen, aber den Mitgliedstaaten die Mittel und Wege zur Erreichung der Ziele überlassen. Das bedeutet, daß Gemeinschaft und Mitgliedstaaten eng zusammenwirken müssen. Vielfach konnte Übereinstimmung über Richtlinien nur erzielt werden, weil lediglich Mindestnormen festgelegt wurden. Obwohl die Angleichung von Normen im Umweltbereich nur schrittweise und unvollkommen erfolgt, handelt es sich mittlerweile um ein Aktionsfeld der Gemeinschaft, dem die Mitgliedstaaten immer mehr Beachtung schenken müssen und auf dem ein ständig dichter werdendes Netz von Bestimmungen entsteht.

— Die *EG-Technologiepolitik* entstand als Antwort auf die als äußere Herausforderung empfundene technologische Entwicklung in Japan und den USA. Wichtigste Grundlage für die gemeinschaftliche Technologiepolitik ist das 1983 verabschiedete Rahmenprogramm für Forschung und Technologie für den Zeitraum 1985—1987 sowie das Memorandum „Für eine Technologiegemeinschaft“ von 1985. Bisher werden etwa 3 % des Gemeinschaftshaushalts für entsprechende Vorhaben verwendet. Dabei überwiegen Aktionen mit Kostenteilung, an denen sich die Gemeinschaft mit in der Regel 50 % beteiligt. Wie in der Umweltpolitik wirken auch in der Technologiepolitik Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zusammen.

Technologiepolitik gehört also unbestreitbar zum Aufgabenbereich der Gemeinschaft. Einzelne Mitgliedstaaten engagieren sich auf diesem Gebiet allerdings auch außerhalb der Gemeinschaft: Das gilt für die Zusammenarbeit mit den USA auf dem Gebiet von SDI sowie für Aktivitäten im Rahmen von EUREKA. Gerade dieses letzte Engagement

ist als eine Art „Konkurrenz“ zur gemeinschaftlichen Technologiepolitik zu sehen und damit als eine Infragestellung der EG als vorrangiger und für die Bewältigung dieser Aufgabe bevorzugter Handlungsrahmen.

d) *Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)*¹³⁾

Nachdem mit dem Ende der Übergangszeit die Zollunion weitgehend verwirklicht war, stimmten die Mitgliedstaaten in dem Bedürfnis überein, sich künftig auch über Probleme der internationalen Politik regelmäßig zu verständigen. Die Gipfelkonferenz von Den Haag im Dezember 1969 beauftragte die Außenminister, dafür praktische Vorschläge auszuarbeiten. Ihr im Oktober 1970 vorgelegter Luxemburger Bericht ist die Grundlage für die EPZ. Er wurde 1973 durch den Kopenhagener Bericht und 1981 durch den Londoner Bericht ergänzt.

Danach ist es das Ziel der EG-Staaten, auf dem Gebiet der Außenpolitik ihre Positionen abzustimmen und zu einer gemeinsamen Haltung zu kommen, die schließlich gemeinsames Handeln in Fragen der internationalen Politik erlaubt. Um diese Ziele zu erreichen, wurde ein mehrstufiges und im Laufe der Jahre immer dichter gewordenes Informations- und Kommunikationssystem aufgebaut, das die Außenminister, hohe Beamte und die Botschaften der EG-Mitgliedstaaten in Drittstaaten und bei wichtigen internationalen Organisationen, z. B. bei der UNO, umfaßt. Dieser Verbund beruhte auf Absprachen, also politischen Verpflichtungen der beteiligten Regierungen; er blieb bewußt außerhalb des vertraglich begründeten Gemeinschaftssystems.

Die Bilanz der EPZ mit ihrem eher informellen intergouvernementalen Verfahren enthält neben einander Fälle, in denen es zu konzertiertem, ja gemeinsamen Auftreten gekommen ist, und solche, in denen divergierende Standpunkte nicht angeglichen werden konnten. Die Behandlung sicherheitspolitischer Fragen ist wegen der Vorbehalte einzelner Mitgliedstaaten — beispielsweise des neutralen Irland — besonders schwierig. Von außen gesehen haben die EG-Mitgliedstaaten durch die EPZ das Profil eines eigenständigen neuen Akteurs in den internationalen Beziehungen gewonnen, dem als Gesprächs- und Kooperationspartner zunehmende Aufmerksamkeit zuteil wird.

¹³⁾ Zur Anfangsphase Reinhardt Rummel/Wolfgang Wesels (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ*, Bonn 1978. Eine sehr nützliche Dokumentation (*Europäische Politische Zusammenarbeit [EPZ]*, Bonn 1984) hat das Auswärtige Amt herausgegeben.

3. Entwicklungen im EG-Entscheidungssystem

Das in den Verträgen niedergelegte Grundmuster des EG-Entscheidungssystems hat während der zurückliegenden Jahrzehnte eine Ausformung erfahren, die es in wichtigen Komponenten letztlich verändert hat und die das Erscheinungsbild der Gemeinschaft insgesamt ganz wesentlich bestimmt. Drei Stichworte prägen die Entwicklung:

– Das Entscheidungssystem hat wegen des Anwachsens der Zahl der an ihm Beteiligten ganz erheblich an *Komplexität* zugenommen, es ist also unübersichtlich und schwerfällig geworden.

– Je mehr Aufgaben die Gemeinschaft wahrnahm, je folgenreicher also ihre Entscheidungen (und die „Nicht-Entscheidungen“) für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger wurden, desto drängender wurde die Frage nach der *Legitimität*, also der demokratischen Qualität, des Entscheidungssystems gestellt.

– Die Zunahme des Gewichts der nationalen Komponente ließ Beobachter von einer *Renationalisierung* des Entscheidungssystems sprechen.

Die folgenden kurzen Hinweise sollen diese Stichworte sowie weitere Entwicklungen im EG-Entscheidungssystem erläutern.

– Weittragende Auswirkungen hatte der sogenannte *Luxemburger Kompromiß* vom Januar 1966, mit dem eine der schwersten Krisen in der Geschichte der EG beigelegt wurde¹⁴). Frankreichs Staatspräsident de Gaulle weigerte sich, im Falle einer Tangierung essentieller nationaler Interessen Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren. Um seinen Standpunkt durchzusetzen, beteiligte sich Frankreich etwa sieben Monate lang nicht an der Arbeit der EG-Organe (Politik des „leeren Stuhls“) und legte diese damit lahm.

Der Luxemburger Kompromiß genannte Beschluß war in Wirklichkeit ein Erfolg Frankreichs, weil kein Einvernehmen darüber erzielt wurde, was geschehen soll, wenn Bemühungen um Konsens erfolglos bleiben und Frankreich auf Einstimmigkeit insistiert, sofern ein Staat vitale Interessen geltend macht. In der Praxis entwickelte sich daraus, gegen die Vertragsnormen, die Einstimmigkeitspraxis, die häufig und fälschlich als „Veto-Recht“ bezeichnet wird. Die Folge dieser Praxis – die im übrigen von Dänemark und Großbritannien, später dann auch von Griechenland als Geschäftsgrundlage ihrer Mitgliedschaft betrachtet wurde – waren Vertagung von entscheidungsbedürftigen Fragen oder die Verknüpfung mehrerer Fragen, an denen die Staaten je unterschiedlich starkes Interesse hatten, zu Paketlösungen.

¹⁴) Vgl. dazu Rolf Lahr, „Die Legende vom Luxemburger Kompromiß“, in: Europa-Archiv, (1983) 8, S. 223–232.

– Um die Minister zu entlasten, wurde unterhalb der Ebene des Rates der *Ausschuß der Ständigen Vertreter* gebildet. Der Ständige Vertreter ist so etwas wie der Botschafter seiner Regierung bei der Gemeinschaft und die Ständige Vertretung eine gut ausgebaute Behörde, deren Personal aus Experten der nationalen Administration zusammengesetzt ist. Sie sollen die nationalen Belange gerade auch in der Alltagsarbeit der Brüsseler Maschinerie mit ihrer Vielzahl von Arbeitsgruppen und Ausschüssen vertreten. Als Brüsseler Außenposten der nationalen Regierung wirken die Ständigen Vertretungen als Wächter nationaler Interessen und stecken den Rahmen ab, in dem Entscheidungen schließlich möglich sind.

– Das *Ausschußwesen* ist eine andere Neuerung und Besonderheit im EG-Entscheidungsgefüge. Da gibt es erstens *Beratende Ausschüsse*, die aus Vertretern von Interessenverbänden bestehen und auf Initiative der EG-Kommission eingerichtet werden. Sie sind ein Rahmen für die Einbringung nationaler und sektoraler Interessen, dienen der Kommission als Informationsquelle und Resonanzboden und stecken damit auch deren Handlungsspielraum für die Wahrnehmung des Initiativrechts ab. Zweitens gibt es ebenfalls bei der Kommission angesiedelte *Verwaltungsausschüsse*, die aus nationalen Beamten bestehen und von den Regierungen eingesetzt werden. Sie sollen dafür sorgen, daß die Kommission bei der Implementierung von Gemeinschaftsbeschlüssen die Interessen der Mitgliedstaaten nicht aus den Augen verliert; sie nehmen also Wächter- und Aufpasserfunktionen wahr.

– Für die *Wahrnehmung ihres Initiativrechts* bleibt der Kontakt der Kommission mit Ständigen Vertretungen und den Ausschüssen nicht ohne Wirkung. Sie erfährt von ihren Gesprächspartnern, was die Mitgliedstaaten zu realisieren bereit sein könnten. Ein wenig beachtetes Element des Luxemburger Kompromisses von 1966 hat das originäre Initiativrecht der Kommission nachhaltig zu beschneiden versucht. Wiederum auf Drängen Frankreichs, das mit der allzu selbstbewußten Wahrnehmung der Initiativfunktion nicht einverstanden war, wurde die Kommission zum Kontakt mit den Mitgliedsregierungen über die Ständigen Vertretungen verpflichtet, bevor sie wichtige Vorschläge beschließt.

– In der *Direktwahl des Europäischen Parlaments* (EP) wurde eine Voraussetzung dafür gesehen, das Legitimitätsdefizit der Gemeinschaft abzubauen. Von Abgeordneten, die nicht länger die Bürde eines Doppelmandats tragen würden und die sich auf ein direktes Wählervotum stützen könnten, wurde erwartet, daß sie sowohl vorhandene Kompetenzen – insbesondere beratende Mitwirkung am Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft und Kontrolle (hierbei wird das EP seit 1977 vom neu geschaffenen Europäischen Rechnungshof unter-

stützt, dem die Prüfung des ordnungsgemäßen Haushaltsvollzugs obliegt) — als auch die politischen Funktionen eines Parlaments wie öffentliche Debatte, politische Initiative und intensive Kommunikation mit der Wählerschaft wirkungsvoller wahrnehmen würden. Nicht zuletzt wurde erwartet, daß ein direkt gewähltes Europäisches Parlament mehr Kompetenzen erhalten bzw. sich erkämpfen würde. Abgesehen von marginalen verfahrensmäßigen Reformen, mit denen im wesentlichen nur eine allmählich entstandene Praxis sanktioniert wurde, erhielt das EP lediglich im Haushaltsverfahren ein echtes Mitentscheidungsrecht.

Während sich an der rechtlichen Stellung des EP also wenig geändert hat, konnte es seine politische Rolle als Mitspieler im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß verstärken¹⁵). Es hat eine Vielzahl von Initiativen lanciert und wertvolle Berichte verfaßt. Es hat versucht, politische Schwerpunkte zu setzen, u. a. im Bereich der Außenbeziehungen einschließlich der Sicherheitspolitik, sodann im Haushaltsbereich, wo es mittels Umschichtungen Prioritäten zu setzen versuchte, weiter durch Initiativen zur Verfassungsentwicklung, die jedoch nur auf geringe Resonanz gestoßen sind. Nicht zuletzt auf dem Gebiet der parlamentsinternen Integration, die insbesondere in den politischen Fraktionen, aber auch in den Fachausschüssen erfolgt, hat das EP innerhalb relativ kurzer Zeit Bemerkenswertes geleistet.

— Zusammen mit der Entscheidung zur Abhaltung von Direktwahlen zum EP beschlossen die Regierungen der Mitgliedstaaten die Institutionalisierung ihrer Gipfelkonferenzen, indem sie 1974 den *Europäischen Rat* gründeten¹⁶). Diese aus den Staats- und Regierungschefs der Staaten bestehende Einrichtung ist im strengen Sinn kein Gemeinschaftsorgan, denn sie beruht nicht auf Vertragsbestimmungen, sondern einer politischen Übereinkunft der Regierungen.

Der Europäische Rat hat zwei Funktionen: Erstens soll er den Kurs der Gemeinschaftsentwicklung festlegen, also Leitlinien formulieren und den Ministern für die Sitzungen des Rates Richtlinien geben. Zweitens soll er Konflikte schlichten, die auf unterer Ebene nicht gelöst werden konnten, also aus Sackgassen herausführen. In der Praxis hat die zweite Funktion häufig solches Übergewicht erhalten, daß für die eigentliche Hauptaufgabe kaum Energie und Zeit übriggeblieben ist.

¹⁵) Vgl. Eberhard Grabitz/Otto Schmuck/Sabine Steppat/Wolfgang Wessels, *Das Europäische Parlament — verurteilt zur Machtlosigkeit? Auf der Suche nach einem neuen Leitbild*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/86, S. 22—37.

¹⁶) Ausführlich dazu Wolfgang Wessels, *Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen*, Bonn 1980.

— Zum Entscheidungsgefüge der EG im weiteren Sinn gehören auch die Bestimmungen über die *Eigenmittel der Gemeinschaft*. Als die EG 1970 nach dem Ende der Übergangszeit ihre Agrarpolitik vergemeinschaftet hatte und als Zollunion einen gemeinsamen Zolltarif besaß, wurde ihre Finanzierung durch vertragliche Vereinbarung von Beiträgen der Mitgliedstaaten auf eigene Mittel der Gemeinschaft umgestellt. Ihr stehen folgende Einnahmen zu: Zölle aus dem Handelsverkehr mit Drittstaaten, Agrarabschöpfungen aus dem Agrarhandel mit Drittstaaten, Einnahmen aus sonstigen Abgaben, die im Zusammenhang mit einer Gemeinschaftspolitik eingeführt werden, sowie ein Anteil des Mehrwertsteueraufkommens der Mitgliedstaaten in Höhe von bis zu einem Prozent der Bemessungsgrundlage. Die dafür notwendige Harmonisierung der Mehrwertsteuer verzögerte sich in einzelnen Staaten erheblich, so daß die volle Finanzierung der Gemeinschaft aus Eigenmitteln erst 1980 einsetzte.

Da Zölle und Abschöpfungen tendenziell eher abnehmen, kann ein erhöhter Finanzbedarf letztlich nur durch die Erhöhung der 1%-Marke des Mehrwertsteueraufkommens befriedigt werden. Das erfolgte im Zusammenhang mit der Süderweiterung um Portugal und Spanien, indem als neue Marke 1,4% festgesetzt wurde. Die Einrichtung des Rechnungshofes sowie die neuen Mitentscheidungsrechte des EP beim Haushaltsbewilligungsverfahren stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einführung des Systems der Eigenmittel.

4. Die Entstehung einer transnationalen politischen Infrastruktur

Es gehört zu den Merkmalen der EG, daß sich im Umfeld des eigentlichen gemeinschaftlichen Institutionengefüges politische Kräfte organisiert und angesiedelt haben, die im politischen Prozeß der westeuropäischen Nationalstaaten eine zentrale Rolle spielen: insbesondere Interessenverbände und politische Parteien.

a) Transnationale Verbandsorganisationen: Die Euro-Verbände¹⁷)

Einzelne Euro-Verbände haben sich bereits bei Inkrafttreten der Verträge 1958 gebildet: UNICE als transnationaler Zusammenschluß von Industrieverbänden und COPA als entsprechende Gründung der Bauernverbände. Beide Organisationen wurden gebildet, weil die jeweiligen nationalen Verbände auch auf Gemeinschaftsebene präsent sein und dort über eigenständige Organisationen verfügen wollten.

¹⁷) Vgl. Konrad Schwaiger/Emil Kirchner, *Die Rolle der Europäischen Interessenverbände. Eine Bestandsaufnahme der europäischen Verbandswirklichkeit*, Baden-Baden 1981.

In der Existenz solcher Euro-Verbände haben manche Beobachter zunächst einen Indikator für Integrationsfortschritt gesehen. Zum einen würden die Gemeinschaftsinstitutionen, die in erster Linie Adressaten des Wirkens dieser transnationalen Organisationen waren, dadurch aufgewertet und ihre Eigenständigkeit und Bedeutung als Entscheidungsinstanzen unterstrichen. Zum zweiten erwartete mancher Beobachter, daß sich diese Euro-Verbände zu politisch-programmatisch und organisatorisch homogenen und schlagkräftigen Akteuren mit eigenem Schwergewicht entwickeln würden.

Diese hochgesteckten Erwartungen haben sich indessen nicht erfüllt. Brüssel als faktische EG-„Hauptstadt“ beherbergt zwar eine große Zahl solcher Verbände, und sie sind auch eifrige Mitspieler im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß, aber eben weniger als Repräsentanten eines gemeinsamen europäischen Interesses in ihrem Bereich, sondern eher als „round table“, den der einzelne nationale Mitgliedsverband nutzt, um Interessen und Prioritäten der anderen Verbände kennenzulernen und — falls keine gemeinsame Linie erreicht werden kann — Orientierungspunkte für das eigene Vorgehen zu gewinnen. Insofern ähneln sie in Struktur und Verfahren dem Ministerrat¹⁸⁾.

Es ist auf den Funktionsbereich der Gemeinschaft zurückzuführen, daß sich zunächst agrarische und Industrieinteressen, dazu eine große Zahl spezifischer Branchenverbände, auf EG-Ebene organisiert haben. Die Gewerkschaften folgten erst 1973 mit der Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB). Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik, die im Zentrum gewerkschaftlicher Aufmerksamkeit und Aktivität stehen, gehörten nicht zum Tätigkeitsfeld der Gemeinschaft. Mit der Gründung eines speziellen „Büros der Sozialpartner“ in der EG-Kommission sowie der Errichtung des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (EGI), das aus Gemeinschaftsmitteln finanziert wird, aber so gut wie ausschließlich dem EGB zuarbeitet, sollte die Integration der Gewerkschaften in das EG-Entscheidungsgefüge gefördert werden.

b) Die europäischen Parteibünde

Die politischen Parteien haben im Vorfeld der ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament mit der Errichtung transnationaler Parteiorganisationen begonnen¹⁹⁾. 1974 wurde der Bund der Sozialdemokratischen Parteien in der EG gegründet, 1976 folgten die Christlichen Demokraten mit ihrer Europäischen Volkspartei (EVP) und die Liberalen mit der Organisation Europäische Liberale Demo-

¹⁸⁾ Emil J. Kirchner, *Interessenverbände im EG-System und der Integrationsprozeß*, in: *integration*, (1986) 4, S. 156–165, hier S. 163.

¹⁹⁾ Grundlegend für die Anfangsjahre Norbert Gresch, *Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG*, Baden-Baden 1978.

kraten (ELD), die seit 1985 Europäische Liberale Demokraten und Reformer (ELDR) heißt. Diese Euro-Parteien sollten die parteipolitische Grundlage der entsprechenden politischen Fraktionen im Europäischen Parlament bilden. Sie sollten ferner lebendige und möglichst direkte Kommunikationsbeziehungen zwischen der nationalen und der EG-Ebene gewährleisten, vor allem die nationalen Parteiorganisationen stärker auf die Gemeinschaft und ihre Politik ausrichten helfen.

Eine Bilanz ihrer Tätigkeit ergibt²⁰⁾, daß die europäischen Parteibünde Mitspieler im EG-Entscheidungsgefüge geworden sind. Von vollentwickelten, organisatorisch leistungsfähigen und politisch homogenen Euro-Parteien, die gemeinsam ein europäisches Parteiensystem bilden würden, kann jedoch noch keine Rede sein, sondern nur von Ansätzen zu mehr Koordination und Kooperation.

c) EG-Tripartismus: Der soziale Dialog in der EG²¹⁾

Mit der Errichtung der Gemeinschaftsinstitution Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) — wie bereits mit dem Beratenden Ausschuß der Montan-Union — kam das Bestreben der Vertragsgründer nach institutionalisierter Einbindung der relevanten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisationen in das gemeinschaftliche Entscheidungsgefüge zum Ausdruck.

Zusätzlich wurden in vielen westeuropäischen Staaten andere Formen der Einbindung der insbesondere die Faktoren Kapital und Arbeit repräsentierenden Organisationen entwickelt, in der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise die „Konzertierte Aktion“. Für diesen Verbund von staatlichen Instanzen einerseits und Repräsentanten wichtiger Verbände andererseits wurde die Bezeichnung „Neokorporatismus“ oder „liberaler Korporatismus“ geprägt²²⁾. Staat und Spitzenverbände versammeln sich an einem Tisch und versuchen angesichts enger gegenseitiger Abhängigkeit zu abgestimmtem Verhalten und Handeln aller Beteiligten zu gelangen.

Für diesen auch „Tripartismus“ genannten Beratungs- und Entscheidungsmodus erwies sich der WSA mit seiner breit gefächerten Mitgliedschaft als

²⁰⁾ Vgl. Rudolf Hrbek, *Die europäischen Parteienzusammenschlüsse*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1984, Bonn 1985, S. 271–283, hier S. 281, und Oskar Niedermayer, *Zehn Jahre europäische Parteienbünde: Kein Integrations-schub*, in: *integration*, (1985) 4, S. 174–181.

²¹⁾ Beate Kohler-Koch/Hans-Wolfgang Platzer, *Tripartismus — Bedingungen und Perspektiven des sozialen Dialogs in der EG*, in: *integration*, (1986) 4, S. 166–180.

²²⁾ Vgl. Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt-New York 1981.

nicht geeignet. So wurde in der EG nach anderen Wegen und Verfahren gesucht.

Ein Versuch war die Einsetzung des *Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen* (SAB) durch Beschluß des Rates im Dezember 1970. Ihm gehören Vertreter der europäischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, der Regierungen der Mitgliedstaaten bzw. des Rates und der Kommission der EG an. Der SAB hat keine Entscheidungskompetenz, sondern ist auf Konzertierung der Auffassungen durch Beratung angelegt. Seine Wirksamkeit ist begrenzt geblieben: Während die Gewerkschaftsvertreter eine eigenständige Arbeitsmarktpolitik der Gemeinschaft verlangen (z. B. Vereinbarungen zur Arbeitszeitverkürzung), lehnen die Unternehmerverbände dies mit dem Hinweis auf nationale Kompetenzen ab.

Ein weiterer Versuch war die Einberufung der sogenannten *Dreierkonferenz*; sie trat lediglich dreimal, 1975, 1976 und 1978, zusammen. Die weitere Einberufung solcher Dreierkonferenzen scheiterte daran, daß die Unternehmer- und Arbeitgeberseite nicht bereit war, in diesem Rahmen verbindliche Absprachen zu treffen und sich daraufhin die Gewerkschaften enttäuscht zurückzogen. In jüngster Zeit kam es indessen wieder zu informellen Kontakten zwischen Repräsentanten von UNICE und EGB, also zu neuen Ansätzen für einen sozialen Dialog. Angesichts ordnungspolitischer Divergenzen und unterschiedlicher Auffassungen über die Funktion eines Tripartismus auf EG-Ebene bleibt abzuwarten, welcher Erfolg dem neuen Anlauf beschieden sein wird.

d) Die öffentliche Meinung

Weil Auffassungen, Einstellungen und Erwartungen der Bürger den europapolitischen Handlungsspielraum von Akteuren auf nationaler und Gemeinschaftsebene mitbestimmen, wird seit Jahren das EG-bezogene Einstellungsprofil der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten zu ermitteln versucht²³⁾, wobei solche Umfragen auch über Integrationserfolg, der sich in Einstellungsänderungen niederschlägt, Aufschluß geben können²⁴⁾.

Die Grundeinstellung zur Idee der europäischen Einigung ist ganz überwiegend positiv; mit Ausnahme Dänemarks halten die Bürger der Mitgliedstaaten in ihrer großen Mehrheit die Zugehörigkeit ihres Landes zur EG für eine gute Sache. Genauere Nachfragen ergeben indessen ein viel differenzierteres Bild. Kompetenzübertragungen vom Nationalstaat auf die Gemeinschaft werden keineswegs

²³⁾ Die Umfrage-Ergebnisse werden zweimal jährlich in dem von der EG-Kommission herausgegebenen „eurobarometer“ veröffentlicht.

²⁴⁾ Vgl. Thomas A. Herz, *Europa in der öffentlichen Meinung. Zur politischen Mobilisierung in Deutschland und Frankreich zwischen 1962 und 1973*, Bonn 1978.

für alle Sachgebiete in gleichem Umfang gefordert oder gutgeheißen; wo es um vitale Eigeninteressen und um persönliche Betroffenheit geht (z. B. in Fragen der Geldwertstabilität oder der Arbeitsmarktpolitik), ist die entsprechende Neigung deutlich geringer, jedenfalls bei Angehörigen der Staaten, in denen die Lage auf dem betreffenden Gebiet deutlich besser ist als in anderen EG-Mitgliedstaaten. Ein ganz ähnliches Bild zeigen Antworten auf Fragen nach Solidarität und Opferbereitschaft: Angehörige von Staaten, die als potentielle Empfänger von Solidarleistungen gelten, befürworten (und fordern) Solidarität in größerer Zahl.

Offenbar ist noch kein „Wir-Gefühl“ als Ausdruck einer neuentstandenen und bereits fest verwurzelten europäischen (also EG-)Identität entstanden. Wohl aber ist die gegenseitige Wahrnehmung und Einschätzung der europäischen Nationen und ihrer Bürger positiver geworden, was mit Blick auf frühere Rivalitäten und gewaltsam ausgetragene Konflikte als gar nicht hoch genug zu bewertende Errungenschaft gelten kann.

Die europapolitische Grundeinstellung der Bevölkerung läßt sich als „permissive consensus“ bezeichnen²⁵⁾: Die Bevölkerung drängt in ihrer großen Mehrheit zwar nicht auf raschen Integrationserfolg, ist aber bereit, entsprechende Entwicklungen zu akzeptieren, wenn auch ohne Enthusiasmus. Das Meinungsklima erlaubt das Fortschreiten des Integrationsprozesses, mahnt es jedoch nicht an.

5. Erweiterungen der Gemeinschaft

Die Befürchtungen einer dauerhaften Spaltung Westeuropas und einer Frontstellung zwischen dem Europa der Sechs und den EFTA-Staaten erwiesen sich bereits nach kurzer Zeit als unbegründet. Mit ihrem 1961 gestellten ersten Beitrittsantrag bestätigten die Briten, daß nunmehr auch sie in der EG die einzig zukunftssträchtige Einrichtung sahen. Die ersten Beitrittsverhandlungen beendete Frankreichs Präsident de Gaulle 1963 mit der Begründung, Großbritannien sei zur Mitgliedschaft noch nicht reif und eine Fortsetzung der Verhandlungen daher nicht möglich.

1967 wiederholte London trotz dieser Brüskierung sein Beitrittsbegehren, aber erst der Haager Gipfel 1969 — mittlerweile war de Gaulle aus dem Amt geschieden und durch Pompidou ersetzt worden — gab grünes Licht für förmliche Beitrittsverhandlungen, die zugleich mit Dänemark, Irland und Norwegen geführt wurden. Bis auf Norwegen, dessen Bevölkerung in einem Referendum mit knapper Mehrheit gegen den Beitritt stimmte, traten die anderen drei Staaten der EG 1973 als Mitglieder

²⁵⁾ Vgl. dazu Herz (Anm. 24).

bei. Mit der 1981 erfolgten Aufnahme Griechenlands wurde die Süderweiterung der EG eingeläutet und mit dem Beitritt Portugals und Spaniens 1986 — zunächst — abgeschlossen.

Die Erweiterung der Gemeinschaft bedeutete eine erhebliche Vergrößerung der Strukturunterschiede zwischen den verschiedenen Staaten und ihren Regionen. Die neuen Mitglieder hatten spezifische Probleme und damit Erwartungen mitgebracht. Ihr Beitrittsersuchen hatte einer Gemeinschaft gegolten, in deren Rahmen sie Hilfe bei der Lösung ihrer Probleme erwarteten. Sofern diese Erwartungen nicht zu einer ins Maßlose gesteigerten Überforderung der Gemeinschaft führen — und davon kann bisher in keinem Fall die Rede sein —, tragen sie zur Verfestigung der Gemeinschaft bei.

6. Bemühungen um eine „Europäische Union“

Schon wenige Jahre nach Abschluß der Römischen Verträge berieten die sechs Mitgliedstaaten über die Errichtung einer „Politischen Union“. Über die drei Teilgemeinschaften hinaus sollte — unter dieser Bezeichnung — ein politischer Verbund geschaffen werden. Frankreich hatte in den Beratungen 1961/62 nacheinander zwei Vertragsentwürfe — die sogenannten „Fouchet-Pläne“ — unterbreitet. Die Verhandlungen scheiterten, weil die anderen Mitgliedstaaten mit dem rein intergouvernementalen Charakter dieser Union nicht einverstanden waren und argwöhnten, damit sollten die (bescheidenen) supranationalen Elemente der bestehenden drei Gemeinschaften unterlaufen und schließlich beseitigt werden, wenn nämlich die Union mit ihren Lenkungsorganen die Gemeinschaften überwölben würde.

Zehn Jahre später proklamierten die Staats- bzw. Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten am 19./20. Oktober 1972 in Paris, es sei „ihr vornehmstes Ziel“, „die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten . . . vor dem Ende dieses Jahrzehnts in eine Europäische Union umzuwandeln“. So sehr der Begriff „Europäische Union“ im einzelnen auch inhaltlich unbestimmt war²⁶⁾, er wurde seither als Codewort für einen Zustand der Gemeinschaft verwendet, der sich vom Status quo unterscheidet. Der Begriff betont das Prozeßhafte von Integration, ist auf die Weiterentwicklung der

²⁶⁾ Die „Europäische Union“ war Gegenstand eines größeren, von Hans von der Groeben und Hans Möller geleiteten Forschungsprojekts unter dem Titel „Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union“. Die Ergebnisse sind in insgesamt sechs Bänden veröffentlicht worden. Während die Bände 2–5 speziellen Politiken gewidmet waren, befaßte sich Bd. 1 („Die Europäische Union als Prozeß“, Baden-Baden 1980) — mit Beiträgen von Hans von der Groeben, Hans Möller, Rudolf Hrbek und Heinrich Schneider — mit grundsätzlichen Aspekten der im Begriff „Europäische Union“ liegenden Problematik.

Gemeinschaft gerichtet, ohne das Entwicklungsziel allerdings eindeutig zu beschreiben²⁷⁾.

In dem nach ihm benannten *Tindemans-Bericht* über die Europäische Union legte der belgische Ministerpräsident 1975 einen Gesamtentwurf zur Konsolidierung und künftigen Ausrichtung und Entwicklung der EG vor. Obwohl der Bericht Kompromißcharakter trug und pragmatisch auch nur auf eine Politik kleiner Schritte setzte, war er nicht konsensfähig.

Wieder fünf Jahre später, 1980, sorgte erheblich verstärkter Problemdruck — verursacht durch Schwierigkeiten im Innern der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie durch externe Herausforderungen — für eine ganze Serie von Anläufen zur Errichtung einer Europäischen Union:

— Die ehrgeizigste Initiative stellt zweifellos der „Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“ des Europäischen Parlaments dar, nach über dreijähriger Beratungszeit am 14. Februar 1984 mit 232 gegen 31 Stimmen bei 43 Enthaltungen beschlossen²⁸⁾. Der Vorschlag wird „Verfassungs“-Entwurf genannt, denn inhaltlich kommt er einer Verfassung gleich, auch wenn er formal ein ratifikationsbedürftiger Vertrag ist. Europäische Union wird hier mit einer bundesstaatlichen oder bundesstaatsähnlichen Konstruktion gleichgesetzt. Die Resonanz auf den Vorschlag zeigt, daß an die Realisierung eines so weitreichenden Konzepts nicht zu denken ist.

— 1981 hatte der FDP-Vorsitzende Genscher für die EG „einen neuen politischen Impuls“, nämlich „einen sichtbaren Schritt in Richtung auf die Europäische Union“ gefordert²⁹⁾. Die Bundesregierung hatte sich den Vorstoß zu eigen gemacht und auf Drängen Italiens eine „Erklärung zu Fragen der wirtschaftlichen Integration“ angefügt. Diese *Genscher/Colombo-Initiative*³⁰⁾ zielte auf die Verabschiedung einer „Europäischen Akte“, die die Europäische Union nicht begründen, sondern ihre spätere Errichtung vorbereiten helfen sollte. Eine Revisionsklausel sah vor, daß nach fünf Jahren Bilanz gezogen werden sollte „mit dem Ziel, die erreichten Fortschritte des europäischen Einigungswerkes in einem Vertrag über die Europäische Union zusammenzufassen.“ Hier wird die Haupt-

²⁷⁾ Siehe dazu Rudolf Hrbek, Die „Europäische Union“ als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe? Lehren aus dem Reform-Septennium der EG (1980–1987), in: Ernst-Joachim Mestmäcker / Hans Möller / Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben, Baden-Baden 1987.

²⁸⁾ Vgl. dazu Jürgen Schwarze/Roland Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Baden-Baden 1984, mit dem Text.

²⁹⁾ Die Rede ist abgedruckt in: Europa-Archiv, (1981) 6, S. D 164.

³⁰⁾ Sie ist abgedruckt in: Europa-Archiv, (1982) 2, S. D 50–55.

funktion der Initiative Genschers erkennbar: Die EG und ihre Politik sollte auf das politische Ziel der Integration ausgerichtet werden.

— Die „*Feierliche Erklärung zur Europäischen Union*“³¹⁾, vom Europäischen Rat auf seiner Sitzung in Stuttgart im Juni 1983 beschlossen, blieb hinter der deutsch-italienischen Initiative von 1981 in einer Reihe von Punkten zurück und erfuhr zudem noch Vorbehalte der dänischen und griechischen Regierung. Auch wenn die Erklärung zunächst keine operative Bedeutung hatte, so hielt sie die Vertrags- und Unions-Idee aufrecht.

— Der Europäische Rat knüpfte im Sommer 1984 an die Stuttgarter Erklärung an, als er einen Ad-hoc-Ausschuß für Institutionelle Fragen (sogenannter „Dooge-Ausschuß“) einsetzte und ihn beauftragte, Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten als Grundlage für dann fällige „konkrete Entscheidungen hinsichtlich eines Fortschritts in Richtung auf eine Europäische Union“ auszuarbeiten.

Der 1985 vorgelegte *Dooge-Bericht*³²⁾ blieb zwar deutlich hinter dem Verfassungsvorschlag des Europäischen Parlaments zurück, enthielt aber Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft, die weit über den Status quo hinausführen würden. Vor allem wurde als übergeordnetes Ziel der Aufbau einer „politischen Einheit“, d. h. eine „Europäische Union“ genannt. Der Bericht listete sodann verschiedene Einzelziele und Maßnahmen auf und forderte schließlich die unverzügliche Einberufung einer Regierungskonferenz, die über den Vertragsentwurf für eine Europäische Union beraten und beschließen sollte. Der Bericht enthielt aber auch in 36 Fußnoten Vorbehalte und Einwände, insbesondere von Dänemark, Griechenland und Großbritannien, die unmißverständlich signalisierten, daß sich an einem solchen Schritt nach vorn nicht alle Staaten beteiligen würden.

— Auf einer Regierungskonferenz Ende 1985 wurde dann doch noch ein gemeinsamer Nenner gefunden: die *Einheitliche Europäische Akte* (EEA)³³⁾. Die zwölf Mitgliedstaaten entschieden sich damit für eine Reform der EG durch Änderung und Ergänzung der Verträge. Die Errichtung einer

³¹⁾ Abgedruckt in: Europa-Archiv, (1983) 15, S. D 420–427.

³²⁾ Abgedruckt in: Europa-Archiv, (1985) 9, S. D 240 ff. Zur Interpretation vgl. Rudolf Hrbek, Welches Europa? Zum Zwischenbericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen („Dooge-Committee“), in: integration, (1985) 1, S. 3–10.

³³⁾ Abgedruckt in: Europa-Archiv, (1986) 6, S. D 164–182. Zur Interpretation vgl. Rudolf Hrbek, EG-Reform in kleinen Schritten, in: Wirtschaftsdienst, (1986) 4, S. 172–178; Wolfgang Wessels, Die Einheitliche Europäische Akte – Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union?, in: integration, (1986) 2, S. 65–79; Werner Weidenfeld, Die Einheitliche Europäische Akte, in: Außenpolitik, (1986) 4, S. 375–383.

Europäischen Union wird als Ziel der weiteren Entwicklung genannt, ohne daß sich die Akte indessen eindeutig zu einer politischen Gemeinschaft als Ziel bekennt.

Daneben enthält die auch „Luxemburger Reformpaket“ genannte EEA folgende Punkte als neue Vertragselemente: das Ziel der Vollendung des Binnenmarktes bis 1992, wobei künftig verstärkt Mehrheitsabstimmungen erfolgen sollen; die Ausrichtung der wirtschafts- und währungspolitischen Kooperation auf das Ziel der Konvergenz; die Erweiterung des Funktionskatalogs um die Bereiche Forschung und Technologie, Umweltschutz und Sozialpolitik; das Ziel des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“, zu erreichen durch ein neues Konzept für die Verwendung der Strukturfonds und Finanzierungsinstrumente der EG. Auch die EPZ wird nun auf vertragliche Basis gestellt. Das Entscheidungsverfahren wird nur marginal verändert, vor allem bleibt der Entscheidungsmodus des Rates (Veto-Praxis) im wesentlichen unberührt.

Mit der EEA wird die EG also nur ganz behutsam weiterentwickelt. Das Dokument verkörpert wiederum eine Paketlösung, die die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt. Auch die Realisierung des in der EEA enthaltenen Reformprogramms wird nur möglich sein, wenn jeweils neue Pakete geschnürt werden können. Immerhin gelang mit der EEA die Einbeziehung verschiedener bisher „neben“ dem Vertragssystem angesiedelter Funktionsbereiche und Institutionen in dieses Vertragssystem sowie die Kodifizierung bereits geübter Praxis.

7. Fazit: Vom Zweckverband zum EG-System

Aus dem vorstehenden Überblick läßt sich in Beantwortung der eingangs gestellten Frage die Schlußfolgerung ziehen, daß sich die durch die Verträge begründeten drei Gemeinschaften weit über „Zweckverbände funktioneller Integration“ hinaus entwickelt haben:

— Der Funktions- und Kompetenzbereich hat sich erheblich ausgeweitet. Zum einen sind innerhalb des vertraglich begründeten Gemeinschaftsrahmens neue Aufgaben in Angriff genommen und zum andern sind mit EPZ und EWS neue, neben der EG in engerem Sinn angesiedelte und mit ihr in engstem sachlichem Zusammenhang stehende Verbundsysteme geschaffen worden.

— Institutionengefüge und Entscheidungsprozesse haben eine erhebliche Ausdifferenzierung erfahren und an Komplexität gewonnen. Die Struktur des Entscheidungssystems ist durch die enge Verknüpfung mehrerer Ebenen und die Aktivität zahlreicher auf diesen Ebenen angesiedelter Akteure gekennzeichnet. Mit dem Europäischen Gerichtshof, dem Parlament und dem in Ansätzen vorhan-

denen Tripartismus verfügt das gemeinschaftliche Entscheidungsgefüge über Elemente, die eine als Zweckverband zu charakterisierende internationale Organisation gewiß nicht aufweisen würde.

— Das Entstehen einer transnationalen politischen Infrastruktur im Umfeld des EG-Entscheidungsgefüges und die engen wechselseitigen Beziehungen zwischen diesen gesellschaftlichen Akteuren und den Gemeinschaftsinstitutionen stellen Merkmale dar, die der EG eine gegenüber einem Zweckverband unverwechselbare neue Qualität geben.

— Schließlich zeigen die wiederholten Anläufe zur Schaffung einer übergreifenden politischen Gemeinschaft („Union“), daß sich die EG-Mitgliedstaaten nicht mit der Erfüllung der anfangs festgelegten Ziele der „Zweckverbände“ begnügen wollen, sondern Integration als dynamischen Prozeß innerhalb der von ihnen begründeten Gemeinschaft verstehen.

Mit der Bezeichnung „EG-System“ soll dieser über den Charakter des Zweckverbandes hinausgehenden Qualität der Zwölfer-Gemeinschaft Ausdruck verliehen werden.

III. Merkmale und Entwicklungsperspektiven des EG-Systems

1. Errungenschaften des EG-Systems³⁴⁾

Das im vorigen Abschnitt im einzelnen skizzierte EG-System ist das gegenwärtige Ergebnis des westeuropäischen Integrationsprozesses, der lange vor Abschluß der Römischen Verträge eingesetzt, allerdings durch die Verträge wichtige und folgenreiche Impulse erhalten hat. erinnert man sich an ursprüngliche Ziele und Leitbilder, so hat das EG-System die folgenden Errungenschaften, also Ergebnisse des Integrationsprozesses, aufzuweisen:

— Das EG-System stellt eine *Sicherheits-Gemeinschaft* dar. Das bedeutet, „daß in den Beziehungen der Staaten zueinander Regeln gelten und beachtet werden, die gewaltsamen Konfliktaustrag ausschließen. Wo es Interessengegensätze und Meinungsverschiedenheiten gibt, werden diese nach bestimmten Regeln (einschließlich rechtlicher Verpflichtungen im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen) ausgetragen. Dazu gehört weiter ein enges Geflecht von Beziehungen, gehört Verklammerung und gegenseitige Durchdringung, gehört gegenseitige Abhängigkeit einschließlich des Wissens um diese Strukturen. Das Verhalten der Mitglieder dieser Sicherheits-Gemeinschaft ist insofern kalkulierbar geworden.“³⁵⁾

— Das EG-System stellt eine *Werte-Gemeinschaft* dar. Von Anfang an waren die Achtung von Grund- und Menschenrechten, Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit zentrale Orientierungspunkte der auf die Schaffung einer integrierten Gemeinschaft hinwirkenden politischen Kräfte. In verschiedenen Grundsatzklärungen von Gemeinschaftsorganen wird dieser Charakter der Gemeinschaft immer wieder unter-

strichen³⁶⁾. Der Beitritt der ehemals unter autoritären Regimen stehenden drei südeuropäischen Staaten ist ebenso ein Indikator für dieses Merkmal der Gemeinschaft wie Bemühungen der EG, in das Lomé-Abkommen so etwas wie eine Menschenrechtsklausel einzufügen.

— Das EG-System stellt eine *Wirtschaftsgemeinschaft* dar. Auf verschiedensten Bereichen der Wirtschaft wird die Gemeinschaft tätig, in aller Regel neben den Mitgliedstaaten und mit ihnen zusammen. Sie richten einen Teil ihrer wirtschaftlichen und sozialen Erwartungen auf die Gemeinschaft.

— Das EG-System stellt für seine Mitglieder einen *Ordnungs- und Handlungsrahmen* dar. Das bedeutet, daß die Lösung von Problemen gemeinsam angestrebt wird und dabei bestimmte Verfahrensregeln und Verhaltensweisen befolgt werden. „Als Ordnungs- und Handlungsrahmen stellt das EG-System eine dauerhafte Größe und nicht nur eine zeitlich befristete Koalition dar. Die gegenseitige Bindung der Mitglieder soll Bestand haben; sie soll verlässlich und im Innern wie für außenstehende Dritte kalkulierbar sein. Das EG-System ist in diesem Sinn also mehr als nur die Summe einzelner Sektorpolitiken, es hat mit dieser Eigenschaft eine darüber hinausgehende Qualität.“³⁷⁾

— Das EG-System ist schließlich *Problemlösungsebene*, die als solche neben den Nationalstaat tritt und ihn ergänzt. Bei neu auftretenden Problemen wie für die Bewältigung von Routine-Aufgaben wird es ins Kalkül der Mitgliedstaaten stets einbezogen. Sie sehen in ihm den bevorzugten Bezugsrahmen außerhalb des eigenen Nationalstaats.

³⁴⁾ Vgl. zu dieser Interpretation die Ausführungen von Rudolf Hrbek und Wolfgang Wessels in dem von ihnen herausgegebenen Sammelband: *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?*, Bonn 1984.

³⁵⁾ Hrbek/Wessels (Anm. 34), S. 47.

³⁶⁾ So etwa die Erklärung der Außenminister der EG-Staaten zur europäischen Identität von 1973, die Erklärung des Europäischen Rats zur Demokratie von 1978, die „Feierliche Erklärung von Stuttgart“ von 1983 und schließlich die Präambel der EEA von 1986.

³⁷⁾ Hrbek/Wessels (Anm. 34), S. 517.

2. Der Charakter des EG-Systems

In der wissenschaftlichen Diskussion um die Deutung des EG-Systems werden u. a. zwei Begriffe verwendet, die seine charakteristischen Merkmale treffend bezeichnen: es sei ein Verflechtungs- und ein Konkordanzsystem.

a) Die EG als Verflechtungssystem³⁸⁾

Mit dem anschaulichen Ausdruck „Verflechtung“ wird auf verschiedene Merkmale des EG-Systems abgehoben:

– Da sind zum ersten mehrere miteinander verknüpfte und keineswegs hierarchisch klar einander zugeordnete Ebenen: die nationale Ebene der Mitgliedstaaten, die supranationale Ebene der Gemeinschaftsorgane, die transnationale Ebene, auf der sich grenzüberschreitende Kooperation und transnationale Organisation politischer und gesellschaftlicher Kräfte, wie Parteien, Interessenverbände und Unternehmen, abspielen, schließlich die subnationale Ebene, die von territorialen Einheiten unterhalb des Gesamtstaates gebildet wird, die in der Bundesrepublik Deutschland als Länder Staatsqualität haben³⁹⁾, in anderen EG-Mitgliedstaaten als Regionen, Landesteile, autonome Gemeinschaften in rechtlich anderer Form anzutreffen sind. Diese Ebenen sind hinsichtlich der EG-Politik eng miteinander verflochten.

– Da ist zweitens die Verflechtung verschiedener *Politiken* im Rahmen des EG-Systems. Z. B. spielen umweltpolitische Implikationen beim Aufbau des Binnenmarktes ebenso eine Rolle wie bei der Energie- und Technologiepolitik oder bei der Agrarpolitik der Gemeinschaft. Entwicklungen auf einem Politiksektor haben Auswirkungen auf andere Politikfelder und müssen daher in der Regel gemeinsam behandelt werden.

– Drittens sind schließlich eine große Zahl politischer *Akteure*, auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sowie zum gouvernementalen und nichtgouvernementalen Bereich gehörend, eng miteinander verflochten, wie die Skizzierung des gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüges und seines Umfelds gezeigt hat.

Verflechtung ist zwar nicht synonym mit Integration zu verstehen. Wohl aber gilt, daß Integrationsbestrebungen von Anfang an auf Schaffung eines

³⁸⁾ Dieser Begriff wird im Rahmen der Europa-Forschung seit knapp einem Jahrzehnt verwendet. Einen systematischen und sehr scharfsinnigen Vergleich zwischen dem Phänomen der Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland und in der EG hat jüngst Fritz W. Scharpf vorgelegt; vgl. ders., Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, (1985) 4, S. 323–356.

³⁹⁾ Vgl. Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986; sowie Rudolf Hrbek, Die deutschen Länder und die EG-Politik, in: Außenpolitik, (1987) 4, S. 120–132.

Verbundes, der durch vielfältige Verflechtungen gekennzeichnet ist, ausgerichtet waren. Verflechtung ist also ein erwünschtes Ergebnis von Integrationsprozessen und ist im EG-Rahmen deutlich erkennbar erfolgt.

b) Die EG als Konkordanzsystem⁴⁰⁾

Die Bezeichnung „Konkordanzsystem“ bezieht sich auf das EG-Entscheidungssystem und typische Merkmale der innerhalb der Gemeinschaft ablaufenden Entscheidungsprozesse. In der Anwendung auf die EG wird „Konkordanzsystem“ definiert als „Internationales System, in dem es die Akteure möglich finden, ihre Interessen zu harmonisieren, ihre Gegensätze auszugleichen und aus ihren Interaktionen gegenseitige Belohnungen zu erhalten“. Die Gemeinschaft als „Konkordanzsystem“ zu deuten heißt nicht, ihren Charakter als Rechtsgemeinschaft zu leugnen oder als unwichtig abzutun, wie er insbesondere auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Ausdruck kommt. Vielmehr sollen die Vorzeichen politischer Verhaltensweisen und Entscheidungsprozesse auf einen Begriff gebracht und ihr hervorstechendstes Merkmal, nämlich der „Zwang“ zu einvernehmlichen Entscheidungen, herausgestellt werden.

3. Die Entwicklung des EG-Systems

Welche Entwicklungsmöglichkeiten können dem EG-System, das durch ein hohes Maß von Verflechtung gekennzeichnet ist und dem Konkordanzgebot gehorcht, zugeschrieben werden? Generell sind nur solche Entwicklungen möglich, die die Zustimmung aller beteiligten Mitgliedstaaten gefunden haben. Die bisherigen Erfahrungen bestätigen diese Notwendigkeit von Konsens und Kompromiß. Angesichts von Strukturunterschieden und Interessendivergenzen sowie verschiedenartigen integrationspolitischen Leitbildern heißt das:

– Entscheidungen sind stets nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich; sie werden in der Regel als „Paketlösungen“ getroffen. Entscheidungen sind insbesondere dann schwierig, wenn Verteilungsfragen anstehen und Umverteilungsvorschläge erworbene Besitzstände in Frage stellen. Das zeigt die immer noch nicht abgeschlossene Diskussion über ein angemessenes und gerechtes EG-Finanzsystem.

⁴⁰⁾ Den Begriff hat Donald J. Puchala in seinem Aufsatz „Of Blind Men, Elephants and International Integration“, in: Journal of Common Market Studies, 10 (1972) 3, S. 267–284, auf die EG angewandt. Vgl. zu diesem Konzept auch Rudolf Hrbek, Die EG ein Konkordanzsystem? Anmerkungen zu einem Deutungsversuch der politikwissenschaftlichen Europaforschung, in: Roland Bieber/Albert Bleckmann u. a. (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Bd. 1, Baden-Baden 1981, S. 87–103.

— Entscheidungen über die Entwicklung des EG-Systems werden, sofern sich die Interessenlage der Beteiligten nicht grundlegend ändert, stets nur kleine und kleinste Schritte ermöglichen, nicht aber den „großen Sprung“. Überträgt man die Erfahrungen mit „Politikverflechtung“ im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland auf die EG, dann gehört auch zum EG-Verflechtungssystem eine Entscheidungsstruktur, die u. a. durch ihre Unfähigkeit charakterisiert wird, „die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern“⁴¹⁾. Die EEA als bescheidene Fortentwicklung des EG-Systems nach langer und mühsamer Reformdiskussion bestätigt diese Feststellung.

Der Integrationsprozeß hat nicht zur Errichtung eines europäischen Bundesstaates geführt. Er hat die Nationalstaaten nicht nur nicht beseitigt oder entscheidend geschwächt; in seinem Verlauf wurden sie vielmehr gekräftigt⁴²⁾, aber eben zugleich auch stärker miteinander verflochten und voneinander abhängig gemacht. Der Integrationsprozeß

ist insofern nicht nach Art eines Nullsummenspiels abgelaufen.

Da er auch künftig unter den Bedingungen von Politikverflechtung und Konkordanzgebot ablaufen wird, kann sich das EG-System nicht grundlegend und in großen Schritten wandeln. Stabilität und Beharrungsvermögen, die das EG-System damit erreicht hat, verhindern zugleich seinen raschen und durchgreifenden Wandel als auch sein Auseinanderbrechen. Ob und wie sich das EG-System weiterentwickelt, also zu Anpassungen seines Funktionsbereichs und seines Entscheidungsgefüges fähig ist, hängt von den inneren und äußeren Impulsen und Herausforderungen ab sowie von der Fähigkeit der politisch Verantwortlichen, sich für solche Anpassungen im Rahmen eines nur wenig dynamischen Integrationsprozesses auf einen gemeinsamen Nenner zu verständigen.

⁴¹⁾ Scharpf (Anm. 38), S. 350.

⁴²⁾ Das ist die These von Stanley Hoffmann, *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*, in: *Journal of Common Market Studies*, (1982) 1 u. 2, S. 21–37, hier S. 21. Die These hat überwiegende Zustimmung gefunden.

30 Jahre EG-Agrarmarktsystem

Entstehungsgeschichte – Funktionsweise – Ergebnisse

I. Agrarmarktpolitik: Stein des Anstoßes

Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft hat sich kontinuierlich – seit der Einführung der Quotenregelung für Milch im Jahr 1984 aber beschleunigt – von einem marktorientierten System hin zum Dirigismus entwickelt. Begleitet wird dieser noch andauernde Prozeß von Fehlentwicklungen, die in der Wirtschaftspolitik ohne Beispiel sind: Die Produktion übersteigt bei nahezu allen landwirtschaftlichen Erzeugnissen den Verbrauch. Der Überschuß ist zu normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht absetzbar. Ein wesentlicher Teil der hohen Haushaltsbelastungen, die die Agrarmarktpolitik verursacht, kommt aber nicht der Einkommensentstehung bei den Landwirten zugute, sondern versickert im komplizierten technokratischen System oder wird über Exportsubventionen in Länder außerhalb der EG transferiert.

Obwohl die Agrarpolitik die meisten der ihr im EWG-Vertrag – der vor dreißig Jahren unterzeichnet wurde – aufgetragenen Ziele nicht erreicht hat, wird sie nach wie vor als „Eckpfeiler des europäischen Einigungswerkes“¹⁾ bezeichnet. Erhebliche Zweifel sind angebracht, ob die Agrarpolitik diese Funktion künftig noch übernehmen kann. Denn es hat sich schon sehr bald nach der Beendigung der Übergangsphase der Agrarmarktpolitik im Jahr 1967 gezeigt, daß die Agrarpolitik der Gemeinschaft nicht der Motor der Integration sein kann, für den ihn die Gründer der EG hielten²⁾. Die Hoffnungen haben sich nicht erfüllt, die Schaffung eines geschlossenen Agrarinnenmarktes würde gewissermaßen automatisch und aus der großen Bedeutung einer Agrargemeinschaft heraus weitere Integrationsfortschritte nach sich ziehen.

1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Perspektiven für die Gemeinsame Agrarpolitik. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament, KOM (85) 333 endg., Brüssel, 15. Juli 1985 („Grünbuch“).

2) Man hatte z. B. erwartet, daß die Angleichung der Preise für Getreide (1984), Reis, Zucker, Milch, Rindfleisch, Olivenöl und Ölsaaten (1966) und die Schaffung einer Rechnungseinheit für die Agrarmärkte nicht nur die damaligen politischen Krisen der EG überwinden helfen würden, sondern auch von „außerordentlich kräftigem integratorischem Effekt“ auf die Transport- und Verkehrspolitik und die Währungspolitik seien. Vgl. Hans-H. Wächter, Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: Eberhard Gerhardt/Paul Kuhlmann (Hrsg.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln-Berlin 1969, insbes. S. 430 f.

Statt dessen machen sich gerade auf dem Agrarsektor einzelstaatliche Egoismen der Mitgliedstaaten breit, die bis hin zu Re-Nationalisierungsbestrebungen reichen und einer fortschreitenden Integration der von sechs auf zwölf Mitgliedstaaten erweiterten Gemeinschaft nicht gerade förderlich sind.

Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen Europäischem Parlament und EG Ministerrat und zunehmend auch zwischen den Organen der Gemeinschaft und den Handelspartnern außerhalb der EG haben ihren Ursprung überwiegend in der gemeinsamen Agrarpolitik: „Ob es um den Grenzausgleich für die Landwirtschaft bei Wechselkursänderungen zwischen den Mitgliedstaaten, die Erhöhung der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft, den finanziellen Ausgleich zwischen EG-Ländern unterschiedlicher Nettozahlerpositionen, die finanzielle Ausstattung der einzelnen Aktivitätsfelder oder die internationalen Handelsbeziehungen ging, stets waren die Kontroversen letztlich durch die Agrarpolitik ausgelöst worden.“³⁾ Auch die extrem langwierigen Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal waren fast ausschließlich auf die Hartnäckigkeit zurückzuführen, mit der die Landwirtschaftsminister der EG ihre jeweiligen Agrarinteressen verfochten. Zwei Drittel des Gemeinschaftshaushaltes in Höhe von derzeit 53 Mrd. DM werden von der Agrarpolitik beansprucht: Mit diesem seit Jahren unverändert hohen Anteil behindert die Agrarpolitik Integrationsfortschritte auf anderen Gebieten.

Insgesamt gesehen kann man gegenwärtig sehr wohl davon sprechen, daß die Fehlentwicklungen der Agrarmarktpolitik eher einen „Sprengsatz“ für das europäische Einigungswerk als einen wirksamen Integrationsfaktor darstellen⁴⁾. Tiefgreifende Reformen sind unvermeidbar geworden; sie müßten auf die rasche Gewinnung des Marktgleichgewichts zielen.

3) Peter Hrubesch, Auf dem Wege zu einer zukunftsorientierten EG-Agrarpolitik?, in: Wochenbericht des DIW, (1987) 9.

4) Die Agrarmarkt- und Preispolitik hat vor allem im deutschsprachigen Raum eine Fülle von spezifischer Literatur ausgelöst. Vgl. z. B. Hans Willgerodt, „Der gemeinsame Agrarmarkt der EWG“. Kritische Betrachtung zu einer wirtschaftspolitischen Fehlkonstruktion, Tübingen 1974; Hermann Pribe/Wilhelm Scheper/Winfried von Urff, Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven, Baden-Baden 1984.

II. Zur Vorgeschichte der Agrarmarktpolitik

Schon vor der Gründung der EWG durch die Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 1957 bestanden zwischen den Agrarsektoren der sechs Mitgliedsländer erhebliche Struktur- und Entwicklungsunterschiede, die auch in den jeweiligen Agrarpolitiken ihren Niederschlag fanden⁵⁾. Auch die Positionen der Länder in bezug auf ihren Agraraußenhandel divergierten stark. So standen sich die expansiven Agrarpolitiken Hollands und Frankreichs mit starkem Interesse an niedrigen Agrarpreisen und die konservative, eher zu Protektionismus neigende Agrarpolitik der Bundesrepublik gegenüber.

Aus der geschichtlichen Entwicklung des Agrarprotektionismus in Deutschland heraus, die im „Reichsnährstand“ der Jahre 1933–1945 ihren Höhepunkt gefunden hatte⁶⁾, ist zumindest teilweise die protektionistische Grundhaltung der Bundesrepublik auch in der EG-Agrarpolitik zu erklären⁷⁾. Schutzmaßnahmen, die jedes der Gründungsländer der EG für seinen Agrarsektor aufgebaut hatte, waren in der Bundesrepublik am stärksten ausgeprägt. Insbesondere lag das Agrarpreisniveau, mit dessen Hilfe die landwirtschaftliche Erzeugung im ersten Nachkriegsjahrzehnt angeregt werden sollte, weit über dem der anderen europäischen Länder. Andererseits hatten die Gründungsmitglieder der Gemeinschaft sehr unterschiedliche Agrarstrukturen aufzuweisen; vor allem in Italien und in der Bundesrepublik war eine kleinbetriebliche Struktur der Landwirtschaft mit einer entsprechend geringen Produktivität vorherrschend.

Aufgrund der überstandenen Notjahre der Kriegs- und Nachkriegszeit zielten die agrarpolitischen Maßnahmen auf Nahrungssicherheit und Produktivitätssteigerung.

Schon damals war bei allen EG-Mitgliedsländern ein gemeinsames Ziel, die Produktionserhöhung, auszumachen. Dabei war die Versorgungslage völlig unterschiedlich: Die Bundesrepublik galt als Gebiet mit Ernährungszuschußbedarf auf lange Sicht, während Frankreich seinen Produktionsreserven vertraute und sich große Absatzchancen im „Industrieland Bundesrepublik“ versprach; auch Italien und Holland waren an Produktionssteigerungen, Holland überdies vor allem an einer Ausweitung seiner Agrexporte interessiert. Aufgrund der niedrigen Getreide- und Futtermittelpreise waren die Niederlande schon frühzeitig zu einem konkurrenzfähigen Produzenten von tierischen Veredlungserzeugnissen geworden.

Die trotz mancher Gemeinsamkeiten unterschiedlichen Agrarsysteme mußten mit zahlreichen Kompromissen einander angenähert werden, damit sie in einen gemeinsamen Agrarmarkt integriert werden konnten. Dabei hatte die Bundesrepublik ein starkes Interesse daran, ihr hohes Erzeugerpreisniveau als Instrument der Einkommenspolitik zu verteidigen; dies war nur insoweit möglich, als durch bestimmte Mechanismen der freie Markt in seiner preisregulierenden Funktion ausgeschaltet werden mußte. Mit anderen Worten: Hohe Erzeugerpreise mußten administrativ festgesetzt werden. Die Übertragung der damaligen deutschen Marktordnungen auf die EG-Agrarmarktpolitik ist im Prinzip gelungen. „So trat die Bundesrepublik zwar als Befürworter der Sozialen Marktwirtschaft, aber zugleich als Promoter der Agrarprotektion in die EWG ein. Die deutsche Politik, die bis heute unter diesem Zwiespalt leidet, hat dadurch wesentlich zu den Fehlentwicklungen der gemeinsamen Agrarpolitik beigetragen.“⁸⁾

III. Grundlagen der Agrarmarktpolitik

Der am 24. März 1957 unterzeichnete Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) hebt in Titel II, Art. 38–47 die Landwirtschaft besonders hervor⁹⁾. Art. 39

und Art. 40 dieses Vertrages sind seither die Legitimationsgrundlage für die Gemeinsame Agrarmarktpolitik. Nach Art. 39 ist es Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik,

⁵⁾ Vgl. ausführlicher hierzu: Hermann Priebe u. a. (Anm. 4), S. 158. insbes. Kapitel II.

⁶⁾ Hans-Henrich Herlemann, Vom Ursprung des deutschen Agrarprotektionismus, in: Eberhard Gerhardt/Paul Kuhlmann (Hrsg.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln-Berlin 1969; Hermann Priebe, Die subventionierte Unvernunft, Berlin 1985, S. 42–53.

⁷⁾ Daß darüber hinaus z. B. die politikbeherrschende Rolle des Deutschen Bauernverbandes und seines Eintretens für die großbäuerlichen Interessen sowie seine „Nähe“ zur Agrar- und Ernährungsindustrie eine zentrale Rolle spielt, darf nicht unerwähnt bleiben.

⁸⁾ Hermann Priebe (Anm. 6), S. 64.

⁹⁾ Bundesgesetzblatt II 1957, S. 766.

a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

In der praktischen Agrarpolitik und insbesondere in den Auseinandersetzungen mit den Verfechtern einer protektionistischen Politik wird häufig übersehen, daß die Bestimmungen über Landwirtschaft nicht gelöst von den großen Zusammenhängen innerhalb des EWG-Vertrags gesehen werden dürfen, sondern daß die allgemeinen Ziele und Grundsätze des Vertrages, „insbesondere

- eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft zu fördern,
 - eine stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen anzustreben,
 - den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete der Gemeinschaft zu verringern,
 - zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beizutragen,
 - die Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern zu bekräftigen und
 - den Wohlstand der überseeischen Länder zu fördern¹⁰⁾,
- zu beachten sind.

Die Agrarpolitik ist also auch zur regional-, struktur- und entwicklungspolitischen Verantwortung aufgerufen. Ausdrücklich läßt sich ein solches Postulat für die Außenhandelspolitik in Zusammenhang mit der Agrarmarktpolitik ableiten. Danach ist die Gemeinschaft — und mithin die von ihr gestaltete Agrarmarktpolitik — gehalten, „im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen.“ (Art. 110 EWG-Vertrag)

Der Zielformulierung des Art. 39 (EWG-Vertrag) folgt in Art. 40, 2 die Aufzählung von Instrumenten, die zur Erreichung der Ziele eingesetzt werden können. Und hier finden sich die konkreten Grundlagen für die Agrarmarktpolitik:

1. . . .
2. Um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, wird eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen.

Diese besteht je nach Erzeugnis aus einer der folgenden Organisationsformen:

- a) gemeinsame Wettbewerbsregeln;
- b) bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen;
- c) eine europäische Marktordnung.

3. Die nach Absatz 2 gestaltete gemeinsame Organisation kann alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen, insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr.

Die gemeinsame Organisation hat sich auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 zu beschränken und jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen.

Eine etwaige gemeinsame Preispolitik muß auf gemeinsamen Grundsätzen und einheitlichen Berechnungsmethoden beruhen.

4. Um der in Absatz 2 genannten gemeinsamen Organisation die Erreichung ihrer Ziele zu ermöglichen, können ein oder mehrere Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft geschaffen werden.

Gleichzeitig mit den Landwirtschafts-Artikeln im EWG-Vertrag sind die Ergebnisse jener Konferenz zu nennen, die ein Jahr nach Vertragsunterzeichnung nach Stresa einberufen wurde und die für die Gestaltung der Agrarmarktpolitik besondere Bedeutung hatte. Gleichwohl ist festzuhalten, daß bis heute einige der Forderungen aus der „Entschliebung“ von Stresa¹¹⁾ zumindest teilweise unerfüllt geblieben sind:

- Die Landwirtschaft soll ein integrierender Bestandteil der Wirtschaft und des sozialen Lebens sein.
- Neben der Steigerung des innergemeinschaftlichen Handels mit Agrargütern müssen die Handelsbeziehungen mit Drittländern gepflegt werden.
- Zwischen Produktion und Absatzmöglichkeiten muß ein Gleichgewicht gesucht werden.
- Eine an der Produktivitätssteigerung orientierte Preispolitik soll Überproduktion vermeiden.
- Über die Verbesserung der Agrarstruktur sollen mit anderen Wirtschaftsbereichen vergleichbare Kapital- und Arbeitseinkommen erzielt werden.
- Vertragswidrige Subventionen sind abzubauen.
- Die Familienbetriebe, spezifisches Merkmal der europäischen Landwirtschaft, sollen gestärkt, zugleich soll aber die Mobilität der Arbeitskräfte erleichtert werden.

¹¹⁾ Vgl. Entschliebung der Landwirtschaftskonferenz der EWG in Stresa vom 3. bis 11. Juli 1958, in: Europa-Archiv vom 5. und 10. Oktober 1958, S. 11131.

¹⁰⁾ Vgl. Hermann Priebe u. a. (Anm. 4), S. 155.

— Zwischen Agrarmarkt- und Agrarstruktur muß eine enge Wechselbeziehung hergestellt werden.

Aus heutiger Sicht und vor dem Hintergrund einer marktwirtschaftsfremden Entwicklung des europäischen Agrarmarktsystems erscheinen die damaligen Vorschläge noch verhältnismäßig marktkonform. Der EWG-Vertrag hatte den Vertragsparteien die Freiheit gelassen, zwischen gemeinsamen Wettbewerbsregeln als der lockersten Form der Regulierung, der Koordinierung der nationalen Marktordnungen oder der Errichtung einer europäischen Marktordnung zu wählen (Art. 40, 2 EWG-Vertrag).

Die Gemeinschaft hat sich für den Aufbau eines Systems von Marktordnungen entschieden, die Form also, die die strengste Marktregulierung

zuläßt. Drei Grundprinzipien gelten seither für die gemeinsame Agrarmarktpolitik:

— *Gemeinsamer Binnenmarkt*: Weder Zollschränken, mengenmäßige Beschränkungen noch Maßnahmen mit gleicher Wirkung (sogenannte nicht-tarifäre Handelshemmnisse) dürfen den freien Warenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten behindern.

— *Gemeinschaftspräferenz*: Die innerhalb der Gemeinschaft erzeugten Produkte genießen auf dem Binnenmarkt Priorität vor Erzeugnissen aus Drittländern.

— *Finanzielle Solidarität*: Die finanziellen Lasten aus der gemeinsamen Agrarpolitik werden vom Gemeinschaftshaushalt getragen.

IV. Agrarmarktordnungen — Ein Überblick

Bis auf einen geringen Rest der EG-Agrarerzeugung von etwa 5 vH sind mittlerweile sämtliche Produkte durch Marktordnungen reguliert. Die Fülle der Marktregulierungen macht eine ausführliche Darstellung aller Marktordnungen praktisch unmöglich; deshalb soll hier versucht werden, die wesentlichen Elemente der Marktordnungen zusammenzufassen und im Anschluß daran die Marktordnung für Getreide ausführlicher zu erläutern.

Im Mittelpunkt aller Marktordnungen steht jenes Preisniveau, bei dem die Ziele des Art. 39 (EWG-Vertrag), insbesondere eine „angemessene Lebenshaltung“ der Landwirte und eine „gesicherte Versorgung“ der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, optimal verwirklicht werden sollen. Dieses Preisniveau wird durch *Richtpreise* gekennzeichnet, die vom Ministerrat jährlich festgelegt werden. Der Richtpreis hat — trotz gleichbleibender Funktion in allen Marktordnungen — unterschiedliche Bezeichnungen:

Orientierungspreis: bei Rindfleisch, Schaffleisch, Wein, Fischen.

Erzeugerrichtpreis bzw. Marktrichtpreis: bei Olivenöl.

Grundpreis: bei Schweinefleisch, frischem Obst und Gemüse.

Zielpreis: bei Tabak.

Richtpreis: bei Getreide, Reis, Zucker, Milch und Ölsaaten.

Von den Richtpreisen werden eine Reihe von anderen Preisen wie *Interventionspreis* oder *Schwellenpreis* abgeleitet, die ebenfalls administrativ festgelegt werden und dazu dienen sollen, daß das angestrebte Richtpreisniveau erreicht wird. Auf den Binnenmärkten und im Außenhandel kommen wei-

tere Maßnahmen zur Anwendung, die darauf abzielen, das Erzeugerpreisniveau zu sichern, Preisschwankungen vom Binnenmarkt abzuwehren und auf diese Weise einen einkommensstabilisierenden Effekt auszuüben.

Nach dem Grad der innergemeinschaftlichen Marktsicherung lassen sich die landwirtschaftlichen Marktordnungen in drei Gruppen einteilen¹²⁾:

— Marktordnungen mit Marktsicherung:

Zwingend vorgeschrieben sind Intervention (d. h. staatlich veranlaßte und finanzierte Marktentnahme bei Absinken des am Markt zu erzielenden Erzeugerpreises auf das Niveau der Interventionspreise) und Abschöpfung bei Getreide, Reis, Milch und Milcherzeugnissen, Zucker und Olivenöl.

Fakultativ, d. h. mit einer „Kann“-Klausel versehen, ist Intervention bei den Marktordnungen für Schweinefleisch, Rindfleisch und Schaffleisch, Ölsaaten, Rohtabak, Wein, frischem Obst und Gemüse sowie Fischereierzeugnissen und Baumwolle.

— Marktordnungen ohne Marktsicherung:

Hierzu zählen die Marktordnungen für Eier, Geflügelfleisch, lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels, in Anhang II des EWG-Vertrags aufgeführte Erzeugnisse, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, Flachs und Hanf, Hopfen, Saatgut, getrocknetes Futter. Für diese Marktordnungen gibt es auch keine Vorschriften über ein Preisniveau.

¹²⁾ Vgl. Peter Hrubesch, Regelungen des Außen- und Binnenhandels der Europäischen Gemeinschaft mit Agrarprodukten, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, (1975) 1.

— Handelsregelungen für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse sowie für Ei- und Milchalbumin.

1. Regelungen im Außenhandel

Da bereits zu Beginn der gemeinsamen Agrarmarktpolitik ein Erzeugerpreisniveau angestrebt worden ist, das nicht nur deutlich über den Weltmarktpreisen liegt, sondern auch wirksam gegen die Schwankungen der Weltmarktpreise abgesichert werden sollte, wurde schon in der ersten Marktordnung (Getreide) dem Außenhandelsschutz zentrale Funktion zugesprochen. Das Grundschema der Außenhandelsregelungen enthält — bei Abweichungen zwischen den einzelnen Marktordnungen — folgende Prinzipien:

— Abschöpfung bei der Einfuhr; Erstattung bei der Ausfuhr.

— Verbot von Zöllen, mengenmäßigen Beschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung im Handel mit Drittländern.

— Ein- und Ausfuhrlicenzen zur Überwachung von Warenbewegungen; Sicherung der in den Lizenzen beantragten Ein- und Ausfuhren durch Kauttionen.

— Schutz der Verarbeitungsbetriebe in der EG durch strenge Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs.

— Besondere Schutzklauseln für den Fall von Marktstörungen.

Entscheidend für die Sicherung der wichtigsten Agrarmärkte vor billigen Einfuhren ist eine Grenzschleuse. Diese Funktion üben die *Schwellenpreise* aus. Sie liegen geringfügig unterhalb der Richtpreise, wobei die Preisdifferenz abgeleitet wird aus den Transportkosten vom Haupteinfuhrhafen zum Hauptzuschußgebiet.

Der Schwellenpreis ist Grundlage für die Berechnung der *Abschöpfung*, einer Einfuhrabgabe, die den Unterschied zwischen Schwellenpreis und Weltmarktpreis (in der Regel cif-Preis Rotterdam) ausgleicht. Je nach Marktordnung werden die Abschöpfungsbeträge täglich, wöchentlich, monatlich oder vierteljährlich von der EG-Kommission festgelegt. Lediglich die Zuckermarktordnung sieht für den Fall, daß der cif-Preis für Weißzucker oder Rohzucker über dem Schwellenpreis liegt, eine Ausfuhrabschöpfung vor.

Der Außenhandel der EG mit bestimmten tierischen Erzeugnissen wie Schweinefleisch, Geflügel-

fleisch und Eier, für die das Marktordnungsreglement zunächst weniger streng ausgestaltet erscheint, wird durch ein zusätzliches Instrument beeinflußt: Besteht ein deutliches Preisgefälle zwischen den Futtergetreidepreisen in der EG und auf dem Weltmarkt, so könnten die auf Getreidebasis erzeugten Veredelungsprodukte in der Gemeinschaft billiger abgesetzt werden als die hier erzeugten. Um diesen Wettbewerbsvorteil ausländischer Anbieter zu neutralisieren, erhebt die EG an der Grenze einen *Zusatzbetrag*.

Da mit den zum Teil täglich festzulegenden Abschöpfungen für die Außenhandelswirtschaft erhebliche Preisrisiken verbunden sein können, gewähren die EG-Behörden den Importeuren in der Regel die Möglichkeit, sich durch eine *Voraussetzung der Abschöpfungsbeträge* für einen bestimmten Zeitraum gegen Preisschwankungen abzusichern. Voraussetzung ist das Vorliegen einer Einfuhrlicenz.

Im Agraraußenhandel sind *Lizenzen* vorgeschrieben. Sie sollen dazu beitragen, die Markttransparenz für die Zentralbehörde in Brüssel zu erhöhen und gegebenenfalls die Einfuhren völlig zu stoppen. Andererseits verpflichten die Lizenzen Importeur und Exporteur dazu, die darin genannten Mengen tatsächlich ein- bzw. auszuführen. Den Zwang hierzu unterstreichen *Kauttionen*, die bei Nichteinhaltung der lizenzierten Warenbewegung verfallen. Steuerungspolitisch haben die Lizenzen die wichtige Funktion, gerade im Stadium der Überproduktion frühzeitig handelspolitische Restriktionen planen zu können.

Für alle Agrareinfuhren der EG besteht eine Pflicht zum *Nachweis des Warenursprungs*. Die sogenannten Ursprungszeugnisse sollen der „einheitlichen Anwendung des gemeinsamen Zolltarifs, der mengenmäßigen Beschränkung und anderen Maßnahmen der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten für die Einfuhr von Waren dienen¹³⁾.

Abschöpfungen, Lizenzen und Ursprungszeugnisse zielen auf den Schutz der Agrarbinnenmärkte. Sollten diese Instrumente nicht ausreichen, so ist Vorsorge getroffen: In einer „Schutzklausel“ ist jede Marktordnung zusätzlich mit einem Mechanismus ausgestattet worden, der es der EG-Kommission erlaubt, bei einer ernsthaften „Marktgefährdung“ Einfuhren für eine begrenzte Zeit völlig zu unterbinden. Ausnahmsweise genügt es sogar, daß in *einem* Mitgliedsland die akute Marktgefährdung erklärt wird. Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, daß die Kommission auch bereit ist, diese Ermächtigungsklausel anzuwenden, wenn sie

¹³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 802/68 des Rates vom 27. Juni 1968.

die Einkommensziele des Art. 39 (EWG-Vertrag) gefährdet sieht¹⁴⁾.

2. Regelungen auf den Binnenmärkten

Die Gemeinschaft setzt neben den Außenhandelssteuerungen auch zahlreiche binnenmarktwirksame Instrumente ein, um ihre agrarpolitischen Ziele zu erreichen. Dem nach außen praktizierten Protektionismus entspricht der Dirigismus im Binnenmarktgeschehen. Das ursprüngliche Konzept der gemeinsamen Agrarmarktpolitik, mit dem die Formenvielfalt der früheren einzelstaatlichen Marktregulierungen abgelöst worden ist, war verhältnismäßig liberal. Man hielt ein oberes (Richtpreise) und ein unteres (Interventionspreise) Preisniveau für ausreichend, damit die Einkommenssicherung der Bauern und der Ausgleich von Angebot und Nachfrage gewährleistet werden können. „Künstliche“ Marktentnahmen waren allenfalls zum Ausgleich saisonaler Überangebote vorgesehen und insoweit auch sinnvoll.

Technischer Fortschritt in der Landwirtschaft und die produktionsstimulierende Wirkung der Agrarmarktordnungen haben indes schon in der Frühphase der Agrarmarktpolitik die Schwächen dieses Konzepts offenbart. Trotzdem hielt man, in Überschätzung der Agrarmarktpolitik als integrationsförderndes Instrument, nicht nur an den marktpolitischen Fehlkonstruktionen, wie sie Preis- und Absatzgarantie darstellen, fest. In den bestehenden Marktordnungen wurden die Eingriffsmöglichkeiten noch dadurch verstärkt, daß, wie z. B. bei Rindfleisch, aus der fakultativen Intervention eine Dauer Einrichtung wurde. Da sich bald zeigte, daß Intervention und subventionierter Export nur scheinbar zu einem Marktausgleich führen, weil sie wie Nachfrage wirken, ohne es tatsächlich zu sein, reichten diese „traditionellen“ Instrumente nicht mehr aus.

Neue Instrumente wurden eingeführt:

— Die Mitverantwortungsabgabe (Produktionssteuer) auf die Erzeugung von Milch sollte in erster Linie die finanziellen Lasten der Milchmarktordnung vermindern und zugleich produktionsdämp-

fend wirken. Sie hatte indes praktisch keine Auswirkung auf den Produktionsumfang.

— Die Garantiemengenregelung bei Getreide sollte die Mindestpreisgarantie auf eine bestimmte Getreidehöchstmenge begrenzen. Für jede Mehrproduktion war eine entsprechende prozentuale Kürzung der Garantiepreise vorgesehen.

— Höhepunkt der dirigistischen Eingriffe in das Marktgeschehen der durch jahrzehntelange Fehlsteuerung zerrütteten Agrarmärkte ist die Quotenregelung für Milch, die seit 1984 besteht, aber bisher nicht die erhoffte Verkleinerung der Magermilchpulver- und Butterberge gebracht hat.

3. Der Währungsausgleich

Kaum ein Instrument der Agrarmarktpolitik ist so kontrovers beurteilt worden wie der Währungsausgleich. Er ist eine unmittelbare Folge der Fixierung gemeinsamer Agrarpreise in Rechnungseinheiten¹⁵⁾. Die gemeinsamen Agrarpreise werden in ECU (früher RE) festgelegt und mit Hilfe der „Grünen Paritäten“ in die jeweiligen nationalen Währungen umgerechnet. Bei Schaffung der einheitlichen Preisbasis war man u. a. von der Stabilität des Währungssystems von Bretton-Woods ausgegangen, das feste Paritäten zwischen den beteiligten Währungen vorsah. Bereits Ende 1969, also knapp zwei Jahre nach Vollendung des gemeinsamen Agrarmarktes, sahen sich Frankreich zur Abwertung des Francs und die Bundesrepublik zu Aufwertung der D-Mark gezwungen.

Das bedeutete jedoch zugleich, daß aufgrund der Übertragung der gemeinsamen Preise auf die Währungen, die in nationaler Währung ausgedrückten Agrarpreise Änderungen erfahren: Aufwertung zieht eine Senkung, Abwertung eine Erhöhung der nationalen Preise nach sich. Ist eine solche Änderung — sei es aus wirtschafts- und konjunkturpolitischen Gründen, sei es aus Gründen der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik — unerwünscht, müssen Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden, die den Agrarhandel zwischen den Mitgliedstaaten sowie gegenüber Drittländern von den Paritätsänderungen ausnehmen.

Dies geschieht mit Hilfe des Währungsausgleichs: Während für den Handel mit allen nichtlandwirtschaftlichen Erzeugnissen und Dienstleistungen die Paritätsänderungen wirksam werden, gelten nach einer Auf- oder Abwertung für den Agrarhandel im Prinzip die alten Wechselkurse (Grüne Paritäten) weiter. Wenden Länder den Währungsausgleich an, so sind deren Agrarpreise nicht mehr auf dem gemeinsamen Preisniveau, d. h. in Aufwertungs-

¹⁴⁾ Die EG-Kommission hat sich in der Vergangenheit wiederholt des Instruments der Einfuhrlicenzen bedient, um „Störungen“ auf den Agrarmärkten zu begegnen. Der spektakulärste Fall war der als „Aussetzung der Erteilung von Einfuhrlicenzen und Voraussetzungsbescheinigungen auf dem Rindfleischsektor“ umschriebene Importstopp. Aufgrund einer seit 1970/71 verfehlten Preis- und Marktpolitik bei Milch und Rindfleisch war es im Frühjahr 1974 zu einem massiven Überangebot an Rindfleisch gekommen. Der Einfuhrstopp, der von Mitte Juli 1974 bis Anfang 1977 galt, hatte vor allem Argentinien und Uruguay hart getroffen, die noch im Jahr 1973 Zusagen für einen gesteigerten Absatz von Rindfleisch in der Gemeinschaft erhalten hatten. Vgl. Peter Hrubesch, Verfehlte EG-Marktpolitik bei Rindfleisch, in: Wochenbericht des DIW, (1976) 21.

¹⁵⁾ Die Funktionsweise des Währungsausgleichs und die agro-monetären Veränderungen werden ausführlich dargestellt in: Toepfer International: Die Getreidemarktordnung der EWG. Erscheint jährlich, zuletzt 1986/87, Hamburg 1986, sowie in: Agrarwirtschaft, jeweils Heft 12.

ländern sind sie höher, in Abwertungsländern niedriger¹⁶⁾. Dies ist der Grund, weshalb sich z. B. die Bundesrepublik stets vehement gegen einen raschen Abbau des Währungsausgleichs wehrt.

Der Währungsausgleich hatte insbesondere Mitte der siebziger Jahre Ausmaße angenommen, bei denen man nicht mehr von der Existenz eines gemeinsamen Agrarmarktes sprechen konnte. Zwischen höchstem und niedrigstem nationalen Preisniveau klafften zeitweise mehr als 50 vH. Unbestreitbar hat neben den hohen finanziellen Belastungen für die EG-Kasse¹⁷⁾ der Währungsausgleich zu zahlreichen handelspolitischen Verzerrungen beigetragen, ja es wurden von der Ernährungsindustrie Verarbeitungserzeugnisse, z. B. auf dem Milchsektor, kreiert, mit denen unter Ausnutzung der innergemeinschaftlichen Preisgefälle zusätzlich Gewinne zu erzielen waren.

Währungsausgleich ist nur für solche Produkte vorgesehen, die einer Interventionsregelung unterliegen, also z. B. Getreide, Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Schafffleisch, Zucker, Wein, Olivenöl. Auch

Erzeugnisse der Ernährungsindustrie, wie Obstkonserven und olivenöhlhaltige Fischkonserven, die Interventionsprodukte enthalten, können währungsausgleichsberechtigt sein. Daneben wird für Produkte, die im landwirtschaftlichen Betrieb auf der Basis von Interventionserzeugnissen hergestellt werden, ein Währungsausgleich berechnet (z. B. für Schweinefleisch, Eier, Geflügel).

Agrarpolitisch ist der Währungsausgleich kritisch zu beurteilen. Insbesondere neutralisiert er Bemühungen, den Agrarpreisanstieg in der Gemeinschaft insgesamt niedrig zu halten: Die Abwertungsländer gewinnen mit dem Abbau ihres eigenen negativen Währungsausgleichs nationalen Preiserhöhungsspielraum, den sie desto eher ausnutzen, je weniger sie konjunkturelle Rücksichten, z. B. auf die Verbraucher, nehmen müssen. Gegenwärtig ist der gemeinsame Agrarmarkt noch in zehn Teilmärkte gespalten. Lediglich Belgien, Luxemburg und Dänemark wenden die beschlossenen Agrarpreise ohne Währungskorrekturen an.

V. Funktionsweise der Getreidemarktordnung

Der Getreidemarkt nimmt traditionell eine zentrale Rolle im europäischen Agrarmarktgeschehen ein. Markt- und Preisregelungen auf diesem Sektor wirken sich nicht nur unmittelbar bei den Grunder-

¹⁶⁾ Vgl. Toepfer International 1986, S. 74, dem das folgende Beispiel entnommen ist: Im Jahr 1983/84 hatte die Differenz zwischen dem D-Mark-Leitkurs zum ECU von 2,24184 DM und dem aufwertungsbedingten Grünen D-Mark-Kurs von 2,52875 11,3 vH betragen. Abzüglich einer Freemarge (Franchise) ergab sich für die Bundesrepublik ein angewandter Währungsausgleich von 10,3 vH. In Frankreich hatte diese Differenz 4,4 vH betragen. Auf den Getreidepreis übertragen ergibt sich folgendes Bild: Ohne Währungsausgleich, d. h. bei Identität von Leitkurs und Grüner Parität, würde der Weizen-Interventionspreis von 184,58 ECU nicht 466,76 DM/t, sondern nur 413,80 DM/t ($= 184,58 \times \text{Leitkurs } 2,24184$), d. h. 11,3 vH weniger betragen haben. Dagegen hätten die französischen Landwirte entsprechend der Differenz Leitkurs zu Grüner Parität des Francs nicht 1 198 FF/t, sondern 1 269 FF/t, das sind 5,9 vH mehr für Weizen erhalten.

¹⁷⁾ Die Kosten des Währungsausgleichs, die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) getragen werden, hatten sich zwischen 1973 und 1978 von 140 Mill. RE auf 993 Mill. RE erhöht, sind in den Folgejahren auf 300 bis 400 Mill. ECU zurückgegangen und im Haushalt 1985 mit rund 190 Mill. ECU ausgewiesen worden. Vgl. Peter Hrubesch, Abbau des Währungsausgleichs in der EG. Gebot einer integrierten Landwirtschaftspolitik, in: Wochenbericht des DIW, (1979) 22; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Fünfzehnter Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft — Jahr 1985 — Abteilung Garantie, KOM (86) 631 endg. vom 19. November 1986. Eine aktuelle Darstellung über den Währungsausgleich und die Pläne zur Änderung hat die Kommission jüngst vorgelegt, vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht über das agromonetäre System, KOM(87) 64 endg., Brüssel, 4. März 1987.

zeugnissen aus, sondern haben Rückwirkungen auf das gesamte Spektrum der Agrarproduktion. Wegen dieser Interdependenzen sollen die wichtigsten Merkmale der Getreidemarktordnung ausführlicher dargestellt werden¹⁸⁾.

Die gemeinsame Marktordnung für Getreide trat am 1. Juli 1967 in Kraft (Grundverordnung Nr. 120 vom 13. Juni 1967). Sie wurde am 1. November 1975 durch die neue Verordnung 2727/75 abgelöst. Zwar ist auch diese Verordnung wieder durch zahlreiche Änderungen modifiziert worden, doch ist das Grundkonzept erhalten geblieben.

1. Außenhandelsregelung

Kernstück ist — wie bei allen Marktordnungen mit Interventionspflicht — der gemeinsame Schwellenpreis. Er hat die Funktion der Grenzschleuse und schützt den Binnenmarkt vor dem erheblich niedrigeren Weltmarktpreis.

Die Differenz zwischen Weltmarktpreisen und Schwellenpreisen wird als *Abschöpfung* bei der Einfuhr erhoben. Dabei werden als Weltmarktpreise die cif-Preise Rotterdam für die preisgünstigste Einkaufsmöglichkeit zugrunde gelegt. Für Getreide werden die Abschöpfungen täglich von der Kommission neu festgelegt, sofern die Preisschwankungen eine Marge von (derzeit) $\pm 0,725$ ECU über-

¹⁸⁾ Die weiteren Ausführungen zur Getreidemarktordnung folgen weitgehend: Toepfer International, Die Getreidemarktordnung der EWG, 1986/87, und frühere Jahrgänge.

schreiten. Auch für Verarbeitungs- und Substitutionsprodukte werden Abschöpfungen erhoben; sie stellen einen Gleitzoll, d. h. die perfektteste Abschirmung gegen preisgünstige Importe dar und bestehen aus einem beweglichen und einem festen Teilbetrag. Der feste Teilbetrag ist ein Schutzelement für die Verarbeitungsindustrie der EG, während dem beweglichen Teilbetrag die Auswirkung der Abschöpfung auf die Gestehungspreise der Verarbeitungserzeugnisse entsprechen soll. Diese technokratischen Formulierungen in den Marktordnungstexten verschleiern nur allzu leicht, daß die Abschöpfungen nicht in die Verarbeitungsindustrie, sondern als wichtige Einnahmequellen der Gemeinschaft in den EG-Haushalt fließen (im Jahr 1986 stammten knapp 1,2 Mrd. ECU, d. h. 3,5 vH des Haushalts, aus Abschöpfungen).

Es gibt eine Reihe von Ländern, deren Ausfuhren in die Gemeinschaft von der Abschöpfungsregelung ausgenommen worden sind:

— Marokko, Türkei und die AKP-Mitgliedsländer können Getreide zu ermäßigten Abschöpfungsbeiträgen in die Gemeinschaft exportieren. Hier kommt die EG z. T. ihren Verpflichtungen aus Art. 110 (EWG-Vertrag) nach.

— Der nach Darstellung der USA negative Effekt der EG-Erweiterung um Spanien und Portugal auf die US-Exporte soll durch eine Herabsetzung der Abschöpfungsbeträge gemildert werden.

Sollten die Weltmarktpreise über die Schwellenpreise der EG ansteigen¹⁹⁾, so kann die Gemeinschaft Exportabschöpfungen erheben, um den Abfluß von Getreide auf Drittlandsmärkte zu unterbinden. Bei der Ausfuhr aus der Gemeinschaft wird eine *Exporterstattung* gewährt. Sie soll den Abstand der hohen EG-internen Preise zum Weltmarktpreisniveau überbrücken und so das EG-Getreide „wettbewerbsfähig“ machen. Anders als bei der Abschöpfung ist die Kommission relativ frei in der Festlegung der Höhe der Exportsubventionen. Die Erstattungen generell, insbesondere aber ihr häufig Dumpingcharakter annehmender Umfang, hat wiederholt schwere handelspolitische Konflikte ausgelöst.

Dieser Teil der EG-Agrarpolitik ist deshalb auch Gegenstand der bevorstehenden GATT-Runde. Aufgrund der den Weltmarkt sehr stark beeinflussenden EG-Exporte hat sich die Gemeinschaft verpflichten müssen, z. B. bei Weizen einen Anteil an 13–14 vH am Weltexport (z. Z. etwa 19 Mill. t) nicht zu überschreiten.

Die Erstattungen werden wöchentlich in der Regel in einem Ausschreibungsverfahren festgelegt, wobei als Anhaltspunkte gelten:

¹⁹⁾ Dies trat aufgrund von Verknappungen auf dem Weltmarkt in der Zeit von August 1973 bis Februar 1974, von August 1974 bis Januar 1979 sowie im Herbst 1975 ein.

- Verfügbare Mengen und Preise auf dem Binnenmarkt,
- Weltmarktpreise,
- Bestimmungsgebiet der Exporte (sieben Entfernungszonen),
- Fiskal- und handelspolitische Überlegungen.

Erstattungen werden auch beim Export von Verarbeitungserzeugnissen wie Mehl und Malz gewährt.

Außenhandel mit Getreide kann nur auf der Basis von *Ein- und Ausfuhrlicenzen* betrieben werden, die normalerweise ohne mengenmäßige Beschränkung erteilt werden. Lizenzen berechtigen und verpflichten, den beantragten Handel innerhalb der festgesetzten Fristen durchzuführen. Um die Außenhandelsunternehmen zur Einhaltung ihrer Lizenzverpflichtung zu zwingen, haben sie Kauttionen zu hinterlegen²⁰⁾.

Für die Dauer der Laufzeiten der Lizenzen (z. B. 45 Tage bei Getreide-Einfuhr, vier Monate bei Getreide-Ausfuhr) ist eine Vorausfixierung von Abschöpfung und Erstattung möglich.

Daß die Lizenzen nicht ausschließlich statistischen Zwecken dienen, sondern auch den Charakter von offenen Restriktionen annehmen können, zeigt die *Schutzklausel* der Getreidemarktordnung: Von der Kommission, dem Ministerrat und in besonderen Fällen auch von einzelnen Mitgliedsländern kann die „ernstliche Marktstörung“ erklärt werden. Dies führt zur Aussetzung der Vorausfixierung von Abschöpfung und Erstattung, zum sofortigen Stopp der Lizenzerteilung und zum Widerruf bereits erteilter Lizenzen.

2. Substitute in der Getreidemarktordnung

Substitute sind Futtermittel, die geeignet sind, das teure Inlandsgetreide in den Futtermittelmischungen zu ersetzen, diese damit erheblich zu verbilligen und die tierische Produktion zu stimulieren. In den Jahren starker Getreidepreisanhebungen (vor allem bis zum Beginn der achtziger Jahre) waren die Einfuhren dieser Futtermittel²¹⁾ sehr stark angestiegen (1974/75: 5,4 Mill. t; 1982: 16,2 Mill. t).

Mit der Einführung einer vorsichtigeren Preispolitik und der vorübergehenden Errichtung einer produktionsbegrenzenden Garantieschwelle bei Getreide ist auch das Substitutenproblem in Angriff genommen worden: Diese Futtermittel wurden in

²⁰⁾ Die Kauttionen sind im Laufe der Zeit ständig erhöht worden. Gegenwärtig beträgt die Kauttion bei der Einfuhrlicenz für Getreide 16 ECU/t, bei der Ausfuhrlicenz 24 ECU/t für Weizen und Mehl.

²¹⁾ Es handelt sich dabei vor allem um Tapioka, Kleie, Maiskleberfutter (sog. Corn gluten feed), Trester, Abfall von Früchten (sog. Citruspellets).

die Getreidemarktordnung einbezogen. Seither unterliegen Einfuhren generell der Lizenzpflicht.

Das handelspolitisch wichtigste Ergebnis der Bemühungen um eine restriktivere Importpolitik bei Substituten ist das *Selbstbeschränkungsabkommen* bei Tapioka mit Thailand, Indonesien, der Volksrepublik China und mit Vietnam. Grundlage sind jährliche Einfuhrkontingente von insgesamt rund 6,3 Mill. t, von denen Thailand und Indonesien fast 6 Mill. t liefern können. Innerhalb der Kontingentgrenzen werden die Einfuhren mit einem Einfuhrzoll von 6 vH (auf den cif-Wert) belastet; Mengen, die die Selbstbeschränkungsmarge überschreiten, werden mit der für Gerste geltenden Abschöpfung belastet.

3. Regelung des Binnenmarktes

Zwei Charakteristika bestimmten bis in die Mitte der siebziger Jahre die Binnenmärkte bei Getreide: die Regionalisierung der Preise von Weizen, Roggen und Gerste und die Preisabstufung zwischen den Getreidearten²²⁾. Mit der Regionalisierung war beabsichtigt worden, Transportkostenunterschiede zwischen Erzeuger- und Verbrauchsregionen auszugleichen. Daraus ergaben sich z. T. regional überhöhte Preise mit der Folge beträchtlicher Fehlallokationen der Produktion. Die Preisabstufung hat den Weizen im Gefüge der Getreidepreise weit über seinen Futterwert hinaus zum Nachteil der Futtergetreidearten bevorzugt. Die Folge waren erhebliche Überschüsse, die nur in der Intervention oder — nach Denaturierung — als Viehfutter absetzbar waren. Für die Ungenießbarmachung wurden zeitweilig so hohe Prämien bezahlt, daß die Landwirte dazu übergingen, Weizen für die Denaturierung zu erzeugen.

Regionalisierung und Preisabstufung sind aufgegeben worden. An ihre Stelle trat im Jahr 1976 das „Silo-Modell“, mit dessen Hilfe das Marktordnungssystem vereinfacht und Fehlallokationen vermieden werden sollten; es zielt im wesentlichen auf die

- Schaffung eines einheitlichen Interventionspreises für Weichweizen und Futtergetreide,
- Einführung eines Referenzpreises für qualitativ hochwertigen Weizen (Backweizen),
- Gestaltung der Marktpreise nach dem Futterwert der Getreidearten,
- Erweiterung des Abstandes zwischen Interventions- und Schwellenpreis (Erhöhung der Präferenz für EG-Getreide gegenüber Importgetreide).

Angesichts der dramatischen Überschußproduktion in der Gemeinschaft haben die Interventions-

²²⁾ Vgl. hierzu Dirk Manegold, Getreidemarktpolitik in der EG und in den USA. Darstellung langfristiger Veränderungen, Braunschweig-Völkenrode 1983.

preise die ursprünglich den Richtpreisen zugeordnete Doppelfunktion der Einkommens- und Produktionssteuerung übernommen. Entsprechend werden die Interventionspreise nicht mehr wie früher (und bei anderen Interventionserzeugnissen heute noch) für das Hauptzuschußgebiet, sondern das Hauptüberschußgebiet (Ormes, Département Loiret, Frankreich) festgelegt. Entsprechend wird der Richtpreis vom Interventionspreis abgeleitet (durch Hinzufügung der Transportkosten Ormes-Duisburg sowie eines sogenannten Marktelements).

Zur Durchsetzung der Preisgarantie auch bei Überproduktion dient die Intervention: Die nationalen Interventionsstellen sind verpflichtet, das ihnen innerhalb der ersten neun Monate des Getreidewirtschaftsjahres angebotene Getreide aufzunehmen, sofern es

- in der EG geerntet wurde,
- bestimmten Mindestqualitäten entspricht und es
- bestimmte Mindestmengen je Partie (z. B. bei Weizen 100 t in der Bundesrepublik, 500 t in Großbritannien) nicht unterschreitet.

Zu dieser obligatorischen Intervention A kann eine Intervention B hinzutreten, bei der Getreide privaten Lagerhaltungsunternehmen angedient wird. Der Lagerhalter verpflichtet sich dabei, die Ware erst zu vermarkten, wenn sie von den Kommissionsdienststellen freigegeben wird.

Eine Milderung des Angebotsdrucks in den ersten Monaten nach der Getreideernte soll durch monatliche, gestaffelte Preiszuschläge zu den Interventionspreisen (Reports) erreicht werden. Die Zuschläge sollen die Lager- und Kapitalkosten des Handels ausgleichen.

Das Bemühen der EG-Kommission, u. a. die Getreidepreise vorsichtig zu senken, war — nicht zuletzt auf deutschen Widerstand hin — nur teilweise durchzusetzen. Um den Erzeugern von Getreide dennoch zu signalisieren, daß die Überschußproduktion reduziert werden muß, ist mit Wirkung vom 1. Juli 1986 eine *Mitverantwortungsabgabe* in Höhe von 3 v. H. des Interventionspreises eingeführt worden. Die Abgabe stellt praktisch eine Preissenkung ohne formellen Preisbeschluß dar.

Abgabeschuldner ist der Verarbeiter, der Exporteur oder die Interventionsstelle. Sie führen die Abgabe, die sie dem Landwirt in Rechnung stellen, an die einzugsberechtigten staatlichen Dienststellen ab. Ausgenommen von der Zahlung sind Kleinbetriebe, die nicht mehr als 25 t Getreide verkaufen. Der Erfolg der Mitverantwortungsabgabe wird als sehr gering eingeschätzt, dagegen ist der administrative Aufwand wegen der bürokratischen Durchführungsbestimmungen außerordentlich hoch.

VI. Fehlentwicklungen

Angebot und Nachfrage sind bei denjenigen Erzeugnissen am stärksten aus dem Gleichgewicht geraten, die über die sicherste Abnahme- und Preisgarantie verfügen. Die Selbstversorgungsgrade und die Lagerbestände sind deutlicher Ausdruck für diese Fehlentwicklung. Heute gibt es nur noch bei solchen Erzeugnissen eine nicht vollausgeschöpfte Eigenversorgung, die die EG aus klimatischen Gründen nicht produziert, wie bestimmte pflanzliche Öle und Genußmittel tropischer Herkunft.

Besonders gravierend ist die Lage schon seit langem bei Milch und Getreide; deshalb sind diese Produkte auch Gegenstand sowohl intensivster Bemühungen um Eindämmung der Überschüsse als auch heftiger politischer Auseinandersetzungen. Bei Milcherzeugnissen haben die Lagerbestände am Jahresende 1986 — trotz der vor zwei Jahren eingeführten Quotenregelung für die Milchproduktion — Rekordhöhen erreicht. Rund 1,5 Mill. t Butter, 0,8 Mill. t Magermilchpulver und 0,4 Mill. t Käse lagerten in den EG-Kühlhäusern. Auch auf dem Getreidemarkt bietet sich ein Bild permanenter Überschüsse. Zwar ist der Selbstversorgungsgrad von 128 v. H. (1984/85) bis 1986 auf 109 v. H. gefallen; dies ist aber praktisch aus-

schließlich auf einen witterungsbedingten Ernterückgang und auf den statistischen Effekt der EG-Erweiterung um Spanien und Portugal zurückzuführen. Es bereitet große Schwierigkeiten, die Überschüsse auf dem Weltmarkt abzusetzen, insbesondere nicht backfähiger Weichweizen und Gerste, d. h. drei Viertel des eingelagerten Getreides, sind praktisch unverkäuflich.

Wie bei Milch, haben auch im Getreidesektor die bisherigen Bemühungen der EG-Kommission, die Produktion einzudämmen, nicht ausgereicht. Daran sind die Mitgliedstaaten nicht schuldlos. Im Rahmen der restriktiven Preispolitik und als Reaktion auf die heftigen Angriffe der USA gegen die Agrarmarktpolitik der EG hat die Gemeinschaft die Einführung einer „Garantieschwelle“ (siehe oben) beschlossen. Es war die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die schon ein Jahr später diese Regelung zu Fall gebracht hatte, weil sie nicht bereit war, die — von ihr mitbeschlossene — Konsequenz aus der Getreideüberproduktion des Jahres 1984, eine 1,8prozentige Senkung der Interventionspreise, mitzutragen. Die skizzierte Lage bei Milch und Getreide ist exemplarisch für viele andere Produkte. Einer Kommissionsschätzung

Tabelle 1: Selbstversorgungsgrad und Interventionsbestände bei ausgewählten Agrarerzeugnissen in der EG

Erzeugnis	Selbstversorgungsgrad in vH Wirtschaftsjahr		Lagerbestand ¹⁾ in 1 000 Tonnen am Ende des Jahres	
	1974/75	1984/85	1980	1986
Getreide (ges.)	94	128	6 900	15 000
darunter Weichweizen	116	145	4 900	11 000
Zucker	87	132	250	2 200
Wein	90	114	70 000 ²⁾	99 000 ²⁾
Rindfleisch	101	112	314	750
Milcherzeugnisse (ges.)	102	114	—	—
darunter Butter	109	130	200	1 400
Magermilchpulver	105	117	400	800
Käse	95	104	.	390

¹⁾ Öffentliche und private Lagerhaltung.

²⁾ 1 000 Hektoliter.

Quellen: Agrarbericht der Bundesregierung 1986; Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, ZMP, Bonn; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Finanzberichte über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL), verschiedene Jahrgänge.

Tabelle 2: EG-Haushaltsausgaben für ausgewählte Marktordnungsprodukte, 1980 und 1985

EG-Haushaltsposten	1980		1985	
	Mill. ECU	vH	Mill. ECU	vH
Haushalt insgesamt	16 290	100,0	28 099	100,0
EAGFL ¹⁾ insgesamt	11 928	73,2	20 546	73,1
– Abteilung Ausrichtung	613	3,7	703	2,5
– Abteilung Garantie	11 315	69,5 (100,0)	19 843	70,6 (100,0)
Getreide	1 669	14,8	2 310	11,6
Erstattung	1 175	10,4	1 077	5,4
Intervention	494	4,4	1 233	6,2
Zucker	575	5,1	1 804	9,1
Erstattung	286	2,5	1 353	7,8
Intervention	289	2,6	451	2,3
Olivenöl	318	2,8	692	3,5
Erstattung	–	–	19	0,1
Intervention	318	2,8	673	3,4
Öle und Fette	369	3,3	1 111	5,6
Erstattung	4	.	3	.
Intervention	365	3,3	1 107	5,6
Milcherzeugnisse	4 752	42,0	5 933	29,9
Erstattung	2 746	24,3	2 028	10,2
Intervention	2 006	17,7	3 905	19,7
Rindfleisch	1 363	12,0	2 786	14,0
Erstattung	715	6,3	1 379	6,8
Intervention	648	5,7	1 407	7,2
Sonstige Marktordnungen	2 269	20,0	5 207	26,2

¹⁾ Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Finanzberichte über den EAGFL, verschiedene Jahrgänge.

zufolge²³⁾ werden, wenn die gegenwärtigen Angebots- und Nachfragetrends anhalten, die Überschüsse im Jahre 1990 bei Milch 11 Mill. t, Getreide 33 Mill. t, Zucker 1,5 Mill. t und Rindfleisch 0,2 Mill. t erreichen.

Die Fehlentwicklungen auf den Agrarmärkten ziehen schon seit langem Auswirkungen auf den EG-Haushalt nach sich, die immer wieder zu Korrekturen am System geführt, niemals aber eine ernsthafte Reform ausgelöst haben. Eher ist man bereit, einer Erhöhung der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft (z. B. über die Anhebung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage oder über neue Einnahmequellen, wie z. B. die Mitverantwortungabgaben) zuzustimmen, als z. B. eine rigorose Plafondierung der Agrarmarktausgaben hinzunehmen. Nur auf diese Weise ist bisher immer wieder verhindert worden, daß der Haushalt „gesprengt“ wird.

²³⁾ Agra Europe, (1986) 3, Dokumentation. Um eine Vorstellung von den Dimensionen dieser Überschüsse zu erhalten: 1,5 Mio. t Zucker füllen rund 850 Güterzüge mit jeweils 35 Waggons zu 50 t Ladekapazität!

In der Öffentlichkeit entsteht durch die breite Diskussion der Kosten der Agrarpolitik häufig der Eindruck, Agrarpolitik, Sicherung der Ernährung, soziale Abstützung der in der Landwirtschaft tätigen Menschen und strukturelle Verbesserung in der Landwirtschaft seien zum „Nulltarif“ zu erhalten. Dies ist sicher ein Irrtum. Worum es viel mehr gehen muß, sind die *vermeidbaren* Kosten der Agrarpolitik. Zweifellos sind in den finanziellen Aufwendungen der EG-Haushalte für die Agrarmärkte Beträge enthalten, die, eine andere Politik vorausgesetzt, erheblich niedriger sein könnten.

Neben der Überschuß- und der Haushaltsproblematik ist die Umweltproblematik einer auf Intensivierung abzielenden Agrarmarktpolitik zunehmend ins Bewußtsein der Öffentlichkeit, aber auch der Landwirtschaft selbst gedrungen. Über Jahrzehnte schon bestimmen zwei Instrumente Denken und Handeln im Agrarbereich: *Intensivierung und Spezialisierung der Erzeugung*. Die auf Betriebsebene forcierte Ausnutzung jeglicher Art von Größenvorteilen („economies of scale“) führte – bisher – zu eindrucksvollen Produktivitätserfolgen. Doch „ex-

terne Kosten“, insbesondere die Umweltschäden, wurden übersehen oder bewußt vernachlässigt. Heute wird freilich erkannt, daß die „moderne Landbewirtschaftung als Quelle von Umweltbelastungen“²⁴⁾ angesehen werden muß, und — wie die Bereiche Energie, Verkehr, chemische Industrie, Schwerindustrie — auf den Umweltschutz zielenden Regulierungen zu unterwerfen ist.

Die Chancen, daß ökologisch begründete Maßnahmen in der Landbewirtschaftung durchgesetzt werden, sind größer geworden. Dies weniger aufgrund allseitiger Einsicht, daß das biologische Umfeld nicht nur für die jetzt lebenden, sondern auch für künftige Generationen erhalten werden muß.

VII. Ursachen der Fehlentwicklung

Die Fehlentwicklungen gehen auf ein Bündel von Ursachen zurück, von denen hier wenigstens die wichtigsten angesprochen werden sollen. Zwei Gruppen lassen sich unterscheiden, einmal die technologisch- und systembedingten, zum anderen die institutionell-politischen Ursachen.

Ausgehend von der Situation nach dem Zweiten Weltkrieg war die Ernährungssicherung im damaligen Europa das zentrale agrarpolitische Anliegen aller Staaten, auch der sechs ursprünglichen EG-Mitglieder. Hoher Importbedarf an Nahrungsmitteln einerseits und rasche technologische Entwicklung andererseits waren die Triebkräfte, die das Agrarmarktsystem schufen: Marktordnungen gewährten Preis- und Absatzgarantien für die wichtigsten Agrarerzeugnisse. Sie waren — aus damaliger Sicht — adäquate Instrumente.

Sehr rasch schon, etwa Mitte der sechziger Jahre, waren deutliche Strukturverlagerungen zu erkennen: rasche Reduzierung der Zahl der Betriebe und Erwerbstätigen, enorme Produktions- und Produktivitätssteigerungen, Spezialisierung und Intensivierung, allerdings auch mit ersten ökologischen Schäden durch die voranschreitende Störung der natürlichen Kreisläufe bis hin zu ihrer völligen Unterbrechung.

Die Entwicklungen der chemischen Industrie haben diese Unterbrechung gefördert: Pflanzenschutzmittel verdeckten z. B. die deutlichen Zeichen der zunehmenden, durch Handelsdüngereinsatz und Verengung der Fruchtfolgen ausgelösten Krankheitssymptome des Bodens. Hinzu kamen chemische oder hormonelle Verstärker der durch Überdüngung geschwächten Pflanzen. Hormoneinsatz in

Naturschutz nur der Natur willen, d. h. ohne anthropozentrische Legitimation, ist noch weit entfernt von allgemeiner Anerkennung! Die Überschüsse und die Subventionierung der Agrarproduktion haben vielmehr Dimensionen erreicht, die den anhaltenden Prozeß der Intensivierung und Spezialisierung in Frage stellen. Die Markt- und Preispolitik spielt hier eine entscheidende Rolle. Sowohl die Preis- als auch die Absatzgarantie machen Intensivierungsanstrengungen besonders lohnend. Auch die züchterischen Bemühungen sind in erster Linie auf diejenigen Pflanzen- und Tierarten gerichtet, die auf dem regulierten Markt den größten Grenzertrag des Züchtungsaufwandes abwerfen.

der Tierhaltung, Massentierhaltung und auf extreme Leistung hin zielende Züchtung dienen insgesamt dem Ziel der Ertragssteigerung und der privatwirtschaftlichen Gewinnmaximierung.

Kräftige Unterstützung fand die Marktpolitik bei der Agrarstrukturpolitik. Konzentration und Spezialisierung in der Tierhaltung wurden durch zahlreiche Maßnahmen so sehr gefördert, daß heute in manchen Gebieten infolge der landwirtschaftlich bedingten Belastung von Luft, Wasser und Boden ernsthafte Gefahren für den Menschen ausgehen. Die ersten Konsequenzen werden nun gezogen in Form von Bestandsobergrenzen in der Tierhaltung und strengeren Umweltauflagen.

Neben den Faktoren technischer Fortschritt, Markt- und Strukturpolitik haben auch die verschiedenen EG-Erweiterungen zu den beschriebenen Fehlentwicklungen geführt. Zum einen hat in den drei nordeuropäischen Beitrittsländern die Aufnahme in die EG zu einer explosionsartigen Steigerung der Produktion der typischen Nordprodukte geführt. Bei der Süderweiterung erwartet die EG dieselbe Entwicklung — vor allem bei Wein, Obst, Südfrüchten und Öl.

Im institutionell-politischen Bereich ist seit langem offensichtlich geworden, daß die Mitgliedstaaten ihrer Meinung nach unzureichende agrarmarktpolitische Beschlüsse auf Gemeinschaftsebene durch nationale Maßnahmen abschwächen, unterlaufen oder verstärken. Dies ist ein weiterer Grund, weshalb Bemühungen z. B. der EG-Kommission, die Agrarproduktion und die ausufernden Kosten ihrer Verwaltung einzuschränken, von so wenig Erfolg begleitet sind.

Der Agrarsektor ist aber auch wie kaum ein anderer Wirtschaftsbereich gekennzeichnet durch Verflechtungen von Interessen landwirtschaftsinterner Kräfte, von verbands- und parteipolitischen Inter-

²⁴⁾ Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Sondergutachten „Umweltprobleme der Landwirtschaft“, Bundestagsdrucksache 10/3613 vom 3. Juli 1985.

Tabelle 3:
Anhebungsraten in vH der
landwirtschaftlichen Erzeugerpreise (ECU)

Wirtschafts-jahr	Kom-missions-vorschlag	Forderung Euro-päischer Bauern-verband COPA	Ratsent-scheidung
1974/75	7,2	12,4	9,0
1975/76	9,0	15,0	9,6
1976/77	7,5	10,6	7,7
1977/78	3,0	7,4	3,9
1978/79	2,0	5,0	2,1
1979/80	0,0	4,0	1,3
1980/81	2,4	7,9	4,8
1981/82	8,9	15,3	9,4
1982/83	9,0	16,3	10,4

Quelle: L. P. Mahé, *The Common Agricultural Policy: A French View*. Workshop on East-West European Economic Interaction, Wien 1985 (unveröffentlicht).

essen und von zahlreichen Verflechtungen landwirtschaftlicher Funktionsträger mit einflußreichen Industriezweigen in den vor- und nachgelagerten Branchen. Die Landwirtschaft steht damit sicher nicht allein. Und es ist geradezu das Merkmal marktwirtschaftlich-kapitalistischer Gesellschaftsformen, daß sich die Gruppen der Gesellschaft durch lobbyistische Zusammenschlüsse und Verhaltensformen an der Einkommensverteilung aktiv beteiligen. Es ist aber auch ihre Schwäche, denn dieses Prinzip kann, wie im Falle der Agrarpolitik

deutlich wird, erhebliche Fehlsteuerungen bewirken. Ein Beispiel: die Milchquotenregelung. Sie wurde jahrelang insbesondere vom Deutschen Bauernverband gefordert, der hoffte, durch eine Mengengrenzung der Milchproduktion wieder mehr Spielraum für eine, wie es heißt, „aktive Preispolitik“ zu gewinnen.

Diese Forderung hatte sich die deutsche Bundesregierung zu eigen gemacht, die EG-Kommission als Lösung der Überschußprobleme vorgeschlagen und der Ministerrat schließlich beschlossen. Die Ergebnisse sind bisher deprimierend, und auch der Initiator zeigt sich enttäuscht. Außer dem Einstieg in den verstärkten Dirigismus mit seinen Belastungen und z. T. großen Ungerechtigkeiten und Härten für die Landwirte haben die Regelungen wenig gebracht: Butter- und Milchkpulverberge steigen weiter. Daneben hat es strukturelle Veränderungen vor allem bei den Klein- und Mittelbetrieben gegeben, die verhängnisvoll für die Umwelt sind, weil häufig gerade solche Betriebe zur Aufgabe veranlaßt worden sind, die noch am umweltfreundlichsten gewirtschaftet haben dürften.

Ein weiteres Beispiel dafür, daß die landwirtschaftlichen Interessenvertreter in der Vergangenheit nicht zur Vermeidung von Fehlentwicklungen beigetragen haben, gibt die vorstehende Übersicht wider.

Es darf angenommen werden, daß die Ratsentscheidungen bei den Preisbeschlüssen nicht völlig unbeeindruckt von den häufig überzogenen Forderungen des Europäischen Bauernverbandes (COPA) getroffen worden sind.

VIII. Reformansätze

Soll eine Reform der verfehlten Agrarmarktpolitik der Gemeinschaft nicht mehr nur — wie bisher — im Bekämpfen von Symptomen bestehen, so müßten auf zahlreichen Feldern der Agrarpolitik Kursänderungen eingeleitet, durchgehalten und von Begleitmaßnahmen flankiert werden.

Höchste Priorität muß das Streben nach größerem Marktgleichgewicht erhalten — auch wenn dabei nationale Interessen, die jetzt noch so hohen Stellenwert genießen, geopfert werden müssen. Eine Einkommenspolitik, die wie in den vergangenen 30 Jahren ganz überwiegend über die Agrarpreise gemacht wird, führt in die Sackgasse. Deshalb sind verstärkt neue Elemente in die Agrarpolitik einzubauen, die es erlauben, eine marktentlastende Produktionspolitik zu betreiben und zugleich das Einkommensziel im Auge zu behalten.

Hier erscheint es vor allem sinnvoll, den ökologischen Grundzusammenhängen der Landbewirtschaftung wieder mehr Geltung zu verschaffen. Das

heißt in erster Linie, Rücknahme der hohen Intensität in der Boden- und Tierproduktion, Reduzierung im Einsatz von Chemie und Pharmazie, Ablehnung einer nicht artgerechten Tierhaltung. Dazu wird es allerdings auch einer Reihe von Regulierungen im Agrarbereich bedürfen. Vor allem geht es nicht an, daß das Gemeingut Grundwasser verschmutzt werden darf, ohne daß der Verursacher mit ökonomischen und strafrechtlichen Sanktionen belegt wird, oder daß mit der Erhebung eines „Wasserpfennigs“ beim Verbraucher zur Gewinnausfallentschädigung beim Verursacher das „Verursacherprinzip“ auf den Kopf gestellt wird.

Eine auf Marktausgleich orientierte Agrarmarktpolitik darf auch künftig nicht mehr durch die Agrarstrukturpolitik konterkariert werden, wie das bisher immer noch geschieht (z. B. durch die Subventionierung von Investitionen in Überschußbereichen wie der Weinherstellung). Skeptisch zu beurteilen sind Bestrebungen, Bodenflächen mit Hilfe

von Subventionen aus der Agrarproduktion zu nehmen. Dieser Eingriff würde zahlreiche Folgewirkungen nach sich ziehen, die agrarpolitisch und ökologisch unerwünscht sind, wie z. B. künstliche Verknappung des Bodenangebots, Behinderung eines weiterhin notwendigen Strukturwandels, Intensivierung auf den verbleibenden Flächen.

Das Problem der intensiven Bodenausbeutung stellt sich auch bei den Plänen zum Anbau von „nachwachsenden Rohstoffen“ für Energiegewinnung. Abgesehen davon, daß die Substitution von jetzigen Überschußprodukten (Getreide, Zucker) hohe Subventionen erfordert, wenn die Landwirte zum „Umsteigen“ bewogen werden sollen.

Eher scheinen solche Überlegungen zum Ziele zu führen, die die Fruchtfolgen auf den strapazierten Böden wieder breiter gestalten, zumal sich dann auch der hohe Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln eindämmen ließe.

Auf den einzelnen — miteinander zum Teil eng verflochtenen — Teilgebieten der Agrarpolitik sind die folgenden Maßnahmen Ansätze, die aus der Krise führen könnten:

Marktpolitik:

- Richt- und Interventionspreise der Überschußprodukte (auch derjenigen, die einer Quotenregelung unterliegen) werden für mehrere Jahre eingefroren. Bei anderen Erzeugnissen ist streng auf Marktorientierung der Preise zu achten.
- Eine Staffelung der Erzeugerpreise nach Betriebsgrößen bzw. produzierten Mengen sollte nicht mehr tabu sein.
- Die restriktive Einfuhrpolitik bei Agrar- und Nahrungsprodukten sollte deutlich gelockert werden.

Einkommenspolitik:

- Ergänzung der vorsichtigen Preispolitik durch gezielte direkte Einkommensübertragungen.
- Schaffung von umweltrelevanten Tätigkeitsmustern in Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau und Fischerei, die zur Grundlage eines tätig-

keitsbezogenen Entgelts an diesen Personenkreis gemacht werden.

— In diesem Zusammenhang finanzieller Ausgleich für streng an Umweltkriterien gebundene Umwidmung von Landwirtschaftsflächen (keine generelle, ungezielte Flächenstillegung).

Strukturpolitik:

- Strengere Auflagen für die Einhaltung von Bestandsobergrenzen in der Tierhaltung zum Schutz der bäuerlichen Landwirtschaft.
- Beendigung der Subventionierung immer neuer Verarbeitungs- und Lagerkapazitäten in der Ernährungsindustrie (Wein, Getränke, Konserven, Obst).
- Stärkere Aktivierung der regionalen Strukturpolitik zur Schaffung von Erwerbsalternativen.
- Behutsamer Ausbau von Erholungsdienstleistungen.

Umweltpolitik:

- Förderung einer ausgewogenen Landbewirtschaftung ohne Monokulturen.
- Rückbesinnung auf den Verbund Pflanzenproduktion — Tierproduktion.
- Extensive Landbewirtschaftung durch Limitation des Nährstoffeintrags.
- Strenge Kontrolle der Boden- und Wasserqualitäten mit Hilfe von Normen.
- Umweltverträglichkeitsprüfungen bei allen Struktur- (z. B. Flurbereinigung) und Produktions- (z. B. nachwachsende Rohstoffe) maßnahmen.

Abschließend soll folgendes herausgestellt werden: Die Fehler der vergangenen dreißig Jahre in der Agrarpolitik können ohne grundlegendes Umdenken und entsprechendes politisches Handeln nicht rückgängig gemacht werden. Doch auch eine Neuorientierung kann nicht von heute auf morgen vollzogen werden. Die Schritte müssen von der Landwirtschaft auch verkraftet werden können. So gesehen werden sich die Kosten der Agrarpolitik auch nur mittel- bis langfristig vermindern lassen. Aber es muß begonnen werden.

Hans-Jürgen Schröder: Marshallplan, amerikanische Deutschlandpolitik und europäische Integration 1947–1950

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/87, S. 3–17

Das als Marshallplan bekanntgewordene amerikanische Hilfsprogramm für Europa wurde von Anfang an mit dem Gedanken der europäischen Integration verknüpft. Die geringe Wirkung der bilateralen Wirtschaftshilfen in den Jahren 1945 und 1946 machte aus amerikanischer Sicht ein Mindestmaß an inner-europäischer Kooperation erforderlich. Bei der Wiederbelebung des europäischen Wirtschaftskreislaufs fiel Deutschland eine Schlüsselfunktion zu. Westdeutschland war daher integraler Bestandteil der Washingtoner Marshallplan-Strategie. Die Tatsache, daß die Rekonstruktion Westdeutschlands namentlich für Frankreich sicherheitspolitische Probleme aufwarf, war auch für Washington ein zusätzliches integrationspolitisches Motiv. Die Westbindung Bonns sollte durch Integration sichergestellt werden. Allerdings hat die amerikanische Politik die von ihr propagierte Integration nicht konsequent verfolgt. So manifestiert sich in dem Festhalten Washingtons an den traditionellen Sonderbeziehungen zu Großbritannien eine Ambivalenz amerikanischer Europapolitik. Überdies fehlten konkrete Integrationskonzepte. Dennoch hat die Washingtoner Europapolitik im Rahmen des Marshallplans dem Integrationsgedanken zahlreiche Impulse gegeben. Vor dem Hintergrund der konsequenten Ablehnung europäischer Integrationsstendenzen durch die USA in der Zwischenkriegszeit gewinnen die integrationspolitischen Anstöße der vierziger Jahre noch an Bedeutung.

Rudolf Hrbek: 30 Jahre Römische Verträge. Eine Bilanz der EG-Integration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/87, S. 18–33

Die vor 30 Jahren abgeschlossenen Römischen Verträge zur Errichtung von EWG und EURATOM sind eine Etappe der westeuropäischen Integration und werden als ein wesentliches Stück Integrationsfortschritt bewertet. Sie setzen die Errichtung einer neuartigen, nämlich supranationalen internationalen Organisation fort, die 1951 mit der Schaffung der Montan-Union begonnen hatte, dann aber mit dem Scheitern von EVG und EPG 1953/54 zunächst gestoppt worden war. Der Beitrag zeigt einleitend auf, was den Abschluß der Römischen Verträge möglich gemacht hat: Sie sind keineswegs die „logische“ oder zwingende Fortsetzung des mit der Montan-Union eingeschlagenen Weges oder die Realisierung eines fest vorgegebenen Gesamtentwurfs. Es bedurfte vielmehr einer besonderen Konstellation, um unterschiedliche nationale Interessen und integrationspolitische Leitbilder auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Der Beitrag gibt sodann einen Überblick über den EG-Integrationsprozeß seit 1958 und stellt dar, wie sich aus der EWG als einem „Zweckverband funktioneller Integration“ ein Gebilde entwickelt, dessen Merkmale es deutlich von der traditionellen internationalen Organisation unterscheidet, daß das, was man heute als „EG-System“ bezeichnet, aber auch mehr ist als nur ein Zweckverband. Diese Charakterisierung stützt sich vor allem auf die Ausweitung des Aufgaben- und Kompetenzbereichs, auf Entwicklungen im EG-Entscheidungssystem, auf die Entstehung einer transnationalen politischen Infrastruktur und auf ständige Bemühungen zur Schaffung einer übergreifenden Gesamtkonstruktion („Europäische Union“). Abschließend werden Errungenschaften des EG-Systems mit Blick auf ursprüngliche Ziele europäischer Integration zusammengefaßt, die in der wissenschaftlichen Diskussion um die Deutung des EG-Systems verwendeten Begriffe „Verflechtungssystem“ und „Konkordanzsystem“ erläutert und Entwicklungsperspektiven des EG-Systems und damit des Integrationsprozesses aufgezeigt.

Peter Hrubesch: 30 Jahre EG-Agrarmarktsystem. Entstehungsgeschichte — Funktionsweise — Ergebnisse

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/87, S. 34–47

Die Krise der Agrarwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft ist zu einem Dauerzustand geworden. Neben den offensichtlichen Fehlentwicklungen auf den Märkten und der enormen Belastung, die von der Agrarpolitik auf nationale Haushalte und den EG-Etat ausgehen, vollzog sich seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge zunächst schleichend, dann in immer rascherem Tempo auch eine ordnungspolitische Isolation der Agrarmärkte: Der Dirigismus hat im Bereich der landwirtschaftlichen Märkte seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht, als im Jahre 1984 die produktionsbegrenzende Quotenregelung für Milch eingeführt wurde.

Die Fehlentwicklungen — Überschüsse, Haushaltsbelastung und dennoch in Teilbereichen unzulängliche Einkommensentwicklung — gehen auf ein Bündel von Ursachen zurück: Marktordnungen sind aufgrund von Preis- und Absatzgarantien kein Instrument zur Korrektur der Produktionsmengen. Konstruiert in einer Phase unerschlossener Produktionsmöglichkeiten, sind sie dem technischen Fortschritt nicht angepaßt worden. Hinzu kommen die politischen Faktoren eines mächtigen Lobbyismus, gepaart mit nationalen Egoismen, die das Einschwenken z. B. der EG-Kommission auf eine vernünftige Agrarpolitik auch heute, 30 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, wirkungsvoll verhindern. Eine künftige Agrarmarktpolitik wird sich vor allem auf das Marktgleichgewicht und die Beachtung der ökologischen Erfordernisse konzentrieren müssen. Direkter Ausgleich der Landwirte für ihren Beitrag zu einer ökologisch orientierten extensiven Landbewirtschaftung muß ein wesentlicher Bestandteil künftiger Agrarmarkt- und Agrareinkommenspolitik sein.