

Daniel Goldstein

Drei Jahrzehnte Europa aus Schweizer Warte (I)

Texte aus den «Schweizer Monatsheften»
zu Meilensteinen der Integration
(1975–1978)

Sprachlust

Neuhausweg 1
CH-3063 Ittigen
sprachlust.ch

Inhalt, Teil I	Seite
Die EG zwischen nationalem Eigensinn und atlantischer Konkurrenz	3
Die Briten vor der europäischen Glaubensfrage	9
Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat	14
Europäische Gemeinschaften: Wo kein Wille ist ...	19
Schmerzlose Geburt für die Europäische Union?	25
Die EG – Hoffnung der Südeuropäer	32
Rückblick auf Kissinger	38
Jean Monnet – ein Mann und seine Methode	48
Schweizerische Europapolitik in Bewegung	53
«Intelligenter Liberalismus» und neue Weltwirtschaftsordnung	59
Amerika und Westeuropa – Eine atlantische Elite formuliert Führungsaufgaben	64
Vor der Süderweiterung der EG	68
Vom Neokolonialismus zur neuen Weltwirtschaftsordnung	79

Über den Korrespondenten-Alltag hinaus

Von 1973 bis 1978 berichtete ich aus Brüssel für den Berner «Bund», weitere Schweizer Zeitungen sowie die «Salzburger Nachrichten». Die «Schweizer Monatshefte» boten mir Gelegenheit, ab und zu die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft sowie des Nordatlantikpakts (Nato) im Überblick zu schildern. Diese Texte sind im vorliegenden Teil I vereint.

Als Redaktor am Berner «Bund» versuchte ich danach, bis zu meiner Pensionierung 2009, den Überblick zu bewahren und ihn gelegentlich wiederzugeben. Die grösseren Essays dazu sind im Teil II dieser Auswahl vereint. Eine umfangreichere Sammlung meiner Artikel zur europäischen Integration habe ich der Fondation Jean Monnet pour l'Europe in Lausanne (jean-monnet.ch) übergeben. Sie erfasst diese elektronisch und hat damit begonnen, sie im Internet zugänglich zu machen.

Die Artikel des Teils I sind der elektronischen Erfassung der «Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur» auf E-Periodica entnommen. Separatdrucke sind ebenfalls bei der Fondation Jean Monnet deponiert.

Ittigen, Januar 2024

DIE EG ZWISCHEN NATIONALEM EIGENSINN UND ATLANTISCHER KONKURRENZ

Nach dem Pariser Gipfel: mit gestärkten Organen aus dem Wellental heraus?

Die Europäische Gemeinschaft (EG) hat sich im vergangenen Jahr weiter an den Grenzen des Zusammenhalts entlangetastet, den sie in ihrer gegenwärtigen

Verfassung überhaupt erreichen kann. «Verfassung» ist hier durchaus in einem staatsrechtlichen Sinne gemeint: nicht jenem der Verträge, son-

dern des tatsächlichen Zustandes, der ihnen nicht gerecht wird. Die EG ist praktisch ein Verband von Staaten, die sich auf allen Gebieten ihre volle Souveränität vorbehalten und nur bei einstimmigem Konsens gemeinsam handeln können. Diese EG hat 1974 einigermassen bewahrt, was in besseren Zeiten geschaffen wurde: in der Zollunion blieb der protektionistische Rückfall Italiens mit dem Importdepot eine Einzelercheinung, und die gemeinsame Verwaltung des Agrarmarktes wurde mit zahlreichen Ausnahmen und währungstechnischen Kunstgriffen weitergeführt. Wie mühsam aber der weitere Ausbau der EG zur geplanten Wirtschafts- und Währungsunion ist, hat gerade der konkreteste Beschluss des Pariser Gipfels vom Dezember gezeigt: die Errichtung eines Regionalfonds. Die Regierungschefs mussten Höhe und Verteilung selber festlegen, da dies dem EG-Ministerrat nach den Grundsatzentscheidungen der vorangegangenen Gipfel von 1972 und 1973 nicht gelungen war. Nach der ursprünglichen Konzeption sollte der Regionalfonds in ein stufenweises Zusammenkoppeln aller wirtschaftspolitischen Bereiche eingebettet sein, doch davon ist nur eine vage «Konvergenz» geblieben: die Gefahren der Inflation und der Arbeitslosigkeit sind beide so bedrohlich geworden, dass kein EG-Land es sich mehr erlauben kann, wegen der einen die andere zu vernachlässigen. Von Opferbereitschaft als Konsequenz dieser Einsicht aber sprachen die Regierungschefs in Paris nicht, und auch auf die Gretchenfrage «Energie» blieben sie jede Antwort schuldig. Gerade die Energiepolitik wird ein Testfall für die Wirksamkeit des wichtigsten Gipfelbeschlusses im institutionellen Ge-

biet sein: der Arbeitstreffen, die die Regierungschefs mindestens dreimal jährlich abhalten wollen.

Amerika, mit dir geht's besser

Dass sogar bei der Energie mit blosser zwischenstaatlicher Zusammenarbeit konkrete Solidarität zu erreichen ist, hat 1974 die «Zwölfergruppe» gezeigt – in einem für EG-Beobachter atemraubenden Tempo. Die Washingtoner Energiekonferenz vom Februar gründete eine Arbeitsgruppe hoher Beamter aus den USA, Kanada, Japan, Norwegen – und den EG-Ländern ohne Frankreich. Im November wurde daraus die Internationale Energieagentur (IEA) der 16 (Norwegen hielt sich heraus, dafür stiessen Schweden, die Schweiz, Österreich, Spanien und die Türkei dazu). Kernstück der IEA ist ein Teilungsplan für Erdölkrisen, der nur von einer qualifizierten Mehrheit ausser Kraft gesetzt werden kann. In seinen andern Teilen ist das Programm der IEA durchaus «EG-artig»: Absichtserklärungen über die Einsparung von Energie, die Entwicklung neuer Quellen und den «Dialog» mit den Ölländern. Darüber hinaus haben die USA einen der IEA ähnlichen, aber nicht zugehörigen Mechanismus vorgeschlagen, mit dem aus Ölländern rückinvestierte Dollars an die bedürftigsten Industrieländer weitergegeben werden sollen – unter wirtschaftspolitischen Auflagen. In all diesen Fragen nimmt das Energieproblem jene Globalität an, die der EG mit der zwischenstaatlichen Methode so schwer zu schaffen macht: es geht nicht mehr um Einzelmassnahmen, sondern um die ganze Wirtschafts- und Aussenpolitik. Um die Ängstlichkeit in der Bewahrung kurz-

fristiger nationaler Interessen zu überwinden, verfügt die IEA über einen wirksamen, aber auch spannungsgeladenen Faktor: das Vorhandensein einer dominierenden Macht (auch wenn sich die USA mit einer Stimmenminderheit begnügt haben). Dagegen besteht die historische Originalität des Experimentes EG gerade darin, dass es ohne Hegemonialmacht «auskommen» und daher dem Ganzen eine besonders überzeugende Rolle zuweisen muss.

Die Verteidigung als Angelpunkt

Schon die NATO-Gründung 1949 setzte ein Exempel dafür, wie rasch man sich um einen «grossen Bruder» scharen kann, besonders wenn man sich von aussen bedroht fühlt. Doch trotz «integrierter Militärorganisation» (seit de Gaulle ohne Frankreich) ist aus der NATO keine gemeinsame Armee geworden. Während es dazu eine Vereinheitlichung der Waffen bräuchte, hat die NATO mit einer unwahrscheinlichen Vielfalt «zu kämpfen»: jedem Mitglied liegt die eigene Rüstungsindustrie am nächsten. Dass nicht nur diese, sondern die ganze Wirtschaftspolitik in Zusammenarbeit betrieben werden muss, wenn das Bündnis auf solider Basis stehen soll – das steht als Grundsatz schon im NATO-Vertrag, und auch in der Jubiläumserklärung vom letzten Jahr liess man es bei dem Prinzip bewenden, obwohl die USA eine verstärkte wirtschaftliche und aussenpolitische Konsultationspflicht angestrebt hatten. Während im atlantischen Rahmen die institutionelle wirtschaftliche Zusammenarbeit erst mit der IEA verbindliche Formen angenommen hat, ist umgekehrt im europäischen Bereich die

Verteidigung fast tabu, seit 1954 der Plan einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft am Nein des französischen Parlamentes scheiterte. Obwohl während de Gaulles innerem Exil zustandegekommen, zeigte dieses Nein durchaus gaullistische Züge: die Gegner fanden die EvG zugleich zu europäisch-überstaatlich (gemeinsame Armee) und zu atlantisch (Eingliederung in die NATO).

Von der Wirtschaft zum politischen Sachzwang

Die europäische Einigungsbestrebung begab sich zurück auf das wirtschaftliche Geleise, das sie 1951 mit der Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) geschaffen hatte: 1957 folgten die Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Atomgemeinschaft (Euratom). Während die Euratom zum Leidwesen der heutigen Energieplaner praktisch im nationalen Eigensinn versumpfte, hat die EWG wesentliche Vertragsziele erreicht: Zollfreiheit im Innern und gemeinsame Handelspolitik nach aussen, Freizügigkeit der Arbeitskräfte (mit Ausnahme der reglementierten «freien» Berufe), Agrarpolitik. Dagegen ist man in Vertragsbereichen wie der Verkehrspolitik und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs nicht recht vom Fleck gekommen. Ausserdem war der EWG-Vertrag nur als erster Schritt gedacht – den Gründern war bewusst, dass er nur Bestand haben kann, wenn darüber hinaus weitere wirtschaftliche und auch politische Einigung erzielt wird. Dieser Sachzwang hat zwar dazu geführt, dass die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in fast jedem Bereich der öffentlichen Tätigkeit (mit Ausnahme

der Verteidigung) Studien und Programme verfasst – doch die Beschlüsse lassen auf sich warten. Überall stösst man auf die Kernfrage, wie die nationalen Interessen ins Gesamtinteresse eingeordnet werden sollen. Bei allem Pragmatismus kommt die jetzige politische Führungsgeneration in der EG nicht um die alte Streitfrage der «Supranationalität» herum: muss ein Mitglied von einer Gemeinschaftsbehörde oder von der Mehrheit der andern Mitglieder Vorschriften hinnehmen? Der EWG-Vertrag ist in dieser Hinsicht sehr sorgfältig dosiert worden. Die – nationalen Weisungen unzugängliche – Kommission macht Vorschläge, über die der – aus Vertretern der Mitgliedregierungen zusammengesetzte – Ministerrat entscheidet:

- Mit qualifizierter (gelegentlich sogar einfacher) Mehrheit, wenn es darum geht, das im Vertrag enthaltene Programm zu verwirklichen und nachher die Beschlüsse laufend anzuwenden (soweit diese Aufgabe nicht der Kommission direkt übertragen wird);
- mit Einstimmigkeit bei Abweichung von den Kommissionsvorschlägen, bei Grundsatzfragen und beim Ausbau der Gemeinschaftstätigkeit nach der Entwicklungsklausel des Vertrags.

De Gaulles Hinterlassenschaft

Kaum war jedoch dieser mögliche Vorläufer eines Bundesstaates geschaffen, so kam in Frankreich de Gaulle wieder an die Macht, und mit ihm die Idee eines «Europa der Vaterländer», deren Führer miteinander ihre hohe Politik

verabreden sollten. Regelmässige Gipfeltreffen waren 1961 das Kernstück des nach dem gaullistischen Diplomaten Fouchet benannten Plans einer Politischen Union. Frankreichs EG-Partner, vor allem die Benelux-Länder, befürchteten aber, ein derartiges «Dach» würde die Ansätze der EG-Verträge zu supranationalen Entscheidungsmechanismen wieder ersticken. Das geschah dann ohnehin: ab 1965 beanspruchte Frankreich für alle «sehr wichtigen» Fragen die Einstimmigkeitsregel, anders herum gesagt das Vetorecht des einzelnen. Die anderen EG-Mitglieder protestierten zunächst, schlossen sich dann aber in der Praxis an. Seitdem fasste der Ministerrat praktisch nur noch dann Beschlüsse, wenn er einen allseits akzeptablen Kompromiss finden konnte – und das auch in weniger wichtigen Dingen. In eine EG von de Gaullescher Prägung hätten auch die souveränitätsbewussten Briten gut hineingepasst – doch wollte sie der General aus einem anderen Grunde (noch) nicht dabei haben: sie waren ihm zu «atlantisch», zu amerikafreundlich. Gerade das war auch ein Grund, weshalb die anderen EG-Länder auf den britischen Beitritt drängten, obwohl sie wissen mussten, dass mit den Briten kein (Bundes-)Staat zu machen wäre. Ein umfassendes Europa könnte aber auch in lockerer Form ein respektabler Partner der USA werden, während ein «Kerneuropa der Vaterländer» gaullistischer Observanz zwischen amerikanischen Tisch und sowjetische Stühle fallen müsste. Dieser Gefahr steht allerdings die absolute – und von de Gaulle wahrscheinlich unterschätzte – Bündnistreue der Bundesrepublik gegenüber den USA entgegen. Als mit de Gaulles Rücktritt der Weg für die Bri-

ten frei wurde, erleichterte ihnen gerade die Hinterlassenschaft des Generals, das Vetorecht im Ministerrat, den Entschluss zum Beitritt.

Vom «Europäischen Rat» zur «Europäischen Union»?

Für die aussenpolitische Zusammenarbeit fanden die EG-Länder auch ohne «Politische Union auf Gipfelebene» eine rein zwischenstaatliche Form: Ausenministertreffen ohne feste Regeln, säuberlich getrennt vom EG-Ministerrat. Bis 1980 sollte laut dem Pariser Gipfel von 1972 «die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in eine Europäische Union umgewandelt» werden, doch besteht – zum Misstrauen der britischen Labour-Regierung – noch keinerlei Klarheit darüber, wie ähnlich dieses Gebilde einem Bundesstaat sein soll. Ohne das Stichjahr 1980 noch zu erwähnen, haben nun die Regierungschefs auf ihrem Dezember-Treffen beschlossen, eine Gesamtkonzeption der «Europäischen Union» erarbeiten zu lassen, und dazu beim belgischen Premierminister Leo Tindemans einen Bericht bestellt. Tindemans hat in seinem Land ein Föderalismus-Experiment gestartet: die Mitglieder von Zentralregierung und -parlament treten nun auch in regionalen Komitees zusammen. Hier vom Zentrum her könnte diese Idee einer Personalunion zwischen Teilen und Ganzem in der EG von den Mitgliedern her verwirklicht werden. In diese Richtung weist der Gipfelbeschluss, nach dem die Regierungschefs künftig eine Art oberstes EG-Organ bilden, inoffiziell «Europäischer Rat» genannt. Damit wird – in einem Vorgriff auf die Union – die Zusam-

menarbeit innerhalb und ausserhalb der Verträge zusammengefasst. Soweit es um Vertragsmaterien geht, wollen die Regierungschefs wie ein gewöhnlicher Ministerrat arbeiten. Damit ist der Verdacht entkräftet, die Gipfelpolitik solle die Vertragsregeln weiter aushöhlen. Giscard liess auch seinen Vorschlag fallen, für die Treffen der Regierungschefs solle ein eigenes Sekretariat geschaffen werden. Das hatte vor allem die Benelux-Länder unangenehm an Pompidous Vorstoss erinnert, in Paris ein «Politisches Sekretariat» einzurichten, das für die EG-Organ eine Konkurrenz hätte bedeuten können.

Die Briten als Bremser

Giscard hat noch in zwei weiteren Punkten bewiesen, dass er die gaullistische Abneigung gegen die EG-Organ nicht teilt: bei der direkten Wahl des EG-Parlamentes durch das Volk und beim Vetorecht im Ministerrat – doch nun hat Grossbritannien die Bremserrolle übernommen. Frankreich schlug vor, genau zu definieren, welche «lebenswichtigen Fragen» Einstimmigkeit erfordern sollen, doch während einige Länder – namentlich der Benelux – finden, man solle sich da einfach wieder an die Vertragsregeln halten, wollen andere – vor allem Grossbritannien – die Wichtigkeit jeder Vorlage selber beurteilen. Der letzte Gipfel beschränkte sich daher auf den guten Vorsatz, «auf die Praxis zu verzichten», nach der alle Entscheidungen des Ministerrates von der Einstimmigkeit abhängig gemacht werden. In dem Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft – das somit wieder besser funktionieren könnte – soll nun auch das Parlament «bestimmte

Befugnisse» erhalten. Zurzeit hat es nur beim Budget ein gewisses Mitentscheidungsrecht und sonst rein beratende Funktion. Es besteht aus Vertretern der nationalen Parlamente, doch ist die Volkswahl schon im EWG-Vertrag als Ziel genannt. Vor Giscard sträubte sich Frankreich gegen die «Gefahr», ein vom Volk gewähltes EG-Parlament könnte supranationale Kompetenzen erlangen. Nun hat der Gipfel das Ziel gesetzt, 1978 die ersten EG-Wahlen abzuhalten. Der Altgaullist Michel Debré hat darauf mit dem Alarmruf reagiert, Frankreich sei nicht nur «supranational» bedroht, sondern auch von innen: bei den Wahlen zum EG-Parlament würden elsässische, bretonische und andere Regional-Listen auftauchen. Das hat durchaus seine Logik: der Zentralstaat, der nach *aussen* auf den Föderalismus eingeht, ist auch im *Innern* nicht davor gefeit. Solche Überlegungen könnten auch in Grossbritannien eine Rolle spielen. Grossbritannien hat – wie übrigens auch Dänemark – das Wahldatum 1978 nicht akzeptiert und will überhaupt erst nach der «Neuverhandlung» seiner Mitgliedschaft zur

Frage der Wahlen Stellung nehmen. Bislang haben ja die Labour-Abgeordneten ihre Sitze in der EG-Versammlung gar noch nicht eingenommen. Die Briten sind zwar leidenschaftliche Parlamentarier – aber in erster Linie, wenn es um ihr eigenes Parlament geht, das nicht leicht eine Konkurrenz hinnehmen wird. Die britische Teilnahme an EG-Wahlen wird daher auch noch umstritten sein, wenn der Entscheid über die weitere EG-Mitgliedschaft positiv ausfällt – was wahrscheinlicher geworden ist, seitdem der Gipfel das Prinzip eines Budget-Ausgleichsmechanismus akzeptiert hat.

Auch ohne die «britische Hypothek» ist es für die EG schwierig genug, ihre Entscheidungsmechanismen nicht nur auf dem Papier, sondern im tatsächlichen Funktionieren zu verbessern. Es ist ihr dabei keinerlei Schonfrist vergönnt: die Wirtschaftslage erfordert rasches und umfassendes Handeln – und sei es auch nur, um im atlantischen Rahmen einen nützlichen Beitrag zu leisten.

Daniel Goldstein

DIE BRITEN VOR DER EUROPÄISCHEN GLAUBENSFRAGE

Die grundsätzlichen Argumente, mit denen die britische Regierungsmehrheit in ihrem Weissbuch zur Abstimmung vom 5. Juni die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft (EG) empfiehlt, lassen den vorangegangenen Rummel um die «Neuverhandlung» völlig belanglos erscheinen. Da liest man, ein festgefügtes Europa sei ein wesentlicher Pfeiler der atlantischen Partnerschaft, ein britischer Rückzug

aus der EG würde die politische Stabilität in Westeuropa bedrohen, die EG sei der nächste Nachbar und grösste Markt, und es wäre schwierig, sie von aussen statt von innen zugunsten der britischen Interessen zu beeinflussen. Das alles würde natürlich auch stimmen, wenn Grossbritannien nicht erreicht hätte, dass ihm unter Umständen einige Prozente des EG-Budgets «geschenkt» werden, dass es seine Rinder-

züchter weiterhin mit Einkommensbeihilfen statt mit Stützungskäufen subventionieren darf, und dass die Gemeinschaft im Commonwealth Zucker kauft. Diese und andere in London gemeldeten Erfolge hätten – abgesehen vielleicht vom Budget-Korrekturmechanismus – auch ohne die Etikette «Neuverhandlungen» erreicht werden können. Hat die EG also ein reines parteitaktisches Manöver über sich ergehen lassen müssen, nur damit Wilson sein Gesicht wahren kann? Wenn er es kann ... denn die Schärfe des Abstimmungskampfes innerhalb der Labour-Partei gefährdet Wilsons Spekulation, er könne seine Stellung und die Einheit der Partei wahren, wie auch die Abstimmung ausgehe.

«Neuverhandlung» als Probezeit

Wie dem auch sei, es wird schliesslich nicht über die Zukunft der Labour-Partei abgestimmt, sondern über die Mitgliedschaft Grossbritanniens in der EG. Behalten die Meinungsforscher mit ihren immer stärker auf «Ja» einschwenkenden Voraussagen recht, so gewinnt die britische Mitgliedschaft eine Verankerung im Volk, die ihr bisher fehlte. Damit hätte Wilson der EG einen Dienst erwiesen, auch wenn dies nicht seine hauptsächliche Absicht war. Nicht nur die von der Pro-Propaganda geschürte Angst vor der Ungewissheit bei einem Austritt aus der EG, nicht nur das Vorbild der meisten politischen Meinungsmacher – auch die «Neuverhandlung» selber dürfte ein Grund für den wahrscheinlichen Umschwung in der Volksmeinung sein. Kaum in dem Sinne, dass der Wähler jetzt die Mitgliedschaftsbedingungen für entschei-

dend verbessert halten wird – oder sich überhaupt um eine Beurteilung bemühen kann und will. Weniger das Resultat als vielmehr der Vorgang der «Neuverhandlung» zählt. Sie hat den Briten als eine Art intensive Probezeit mit der EG gedient: sie haben festgestellt, dass die Gemeinschaft tatsächlich dem britischen Einfluss zugänglich ist und ihre Mitglieder nicht vergewaltigt. Zwar ist die EG ein Klub, in dem man nicht einfach unter Austrittsdrohung die Verträge nach seinem Belieben ummodellieren kann – aber die Verträge werden so dehn- und sogar «durchlöcherbar» gehandhabt, dass jeder auf seine Rechnung kommen kann. Das hätte sich – nach dem Vorbild der andern EG-Länder – auch eine konservative Regierung zunutze gemacht, und Labour will es weiterhin tun.

Beitritt ohne Anpassung der EG

Dass die Briten die Konzessionsbereitschaft der EG auf die Probe stellen wollten, war an sich durchaus berechtigt. Dass sie dabei die Form wählten, den ausgehandelten Beitritt wieder in Frage zu stellen, gab allerdings Frankreich Anlass zu der Replik, man sei den Briten schon in den Beitrittsverhandlungen entgegengekommen und wolle nun keinen «Aufpreis» zahlen. Wie steht es damit? Die neuen EG-Mitglieder mussten bei ihrem Beitritt alle bisherigen Verträge und anderen Rechtsakte der EG ohne Änderungen akzeptieren. Dieses sogenannte «acquis communautaire» machte nicht weniger als 10 000 Seiten des engbedruckten EG-Amtsblattes aus. Hätte man es – mit allem, was an politischen Kompromissen der sechs ursprünglichen EG-Mit-

glieder dahintersteckte – neu aufgerollt, so wären die Verhandlungen wohl nie zu einem Ende gekommen. Was von Mitte 1970 bis Anfang 1972 ausgehandelt wurde, waren «bloss» Übergangsbestimmungen. Dass das «acquis communautaire» unangetastet blieb, hatte natürlich nicht nur verhandlungstechnische Gründe, sondern war namentlich von seiten Frankreichs eine ausdrückliche Voraussetzung für die Erweiterung der EG. Dabei war eine gewisse Portion Schadenfreude nicht zu verkennen: das hatten die Briten nun davon, dass sie nicht schon 1951 bei der Montanunion mitmachten, und ab 1956 versuchten, die entstehende Wirtschaftsgemeinschaft zu «ertränken». So jedenfalls sah man bei der EG den damaligen britischen Vorschlag einer «grossen Freihandelszone», mit der verhindert werden sollte, dass die EG als Schutzraum dem übrigen Westeuropa davoneilte.

Neue Interessen-Balance

Die kleine EFTA war für die britische Wirtschaft ein «schwacher Trost», und 1961 klopfte eine konservative, 1967 eine Labour-Regierung an die EG-Türe – aber nicht etwa reumütig und zerknirscht, sondern mit der Absicht, die britischen Interessen in der EG-Konstruktion zur Geltung zu bringen. Es ging schon damals vorwiegend um die Agrarpolitik und deren Finanzierung. Mit dem zweifachen Veto de Gaulles gelang es Frankreich, diese Dinge unter Dach zu bringen, bevor Grossbritannien in die EG zugelassen wurde. Mit den Briten wäre die EG-Agrarförderung auf Kosten des Aussenhandels nicht zustande gekommen (Pro-

tektionismus und Dumping gegenüber dem damals billigen Weltmarkt, Heranziehung auch der Industriezölle zur Finanzierung). Dass die Interessen-Balance in der EG zu neunt anders aussehen würde als zu sechst, war bei der Erweiterung allen Beteiligten bewusst. Nur stellte man sich vor, Grossbritannien werde im Zuge des Ausbaus der EG zur Wirtschafts- und Währungsunion Genugtuung erlangen, indem etwa das EG-Budget neben der Agrarzunehmend auch die Regional- und Industriepolitik finanzieren würde.

Volksentscheid «ein für allemal»?

Zukunftsaussichten gegen das «Diktat des acquis communautaire» aufzuwiegen, fiel offenbar dem Parlament leichter als dem Volk – der Parlamentarismus beruht darauf, dass die Gewählten weiter sehen sollen als die Wähler. Er beruht auch auf dem Wechsel zwischen Regierung und Opposition – aber man kann schliesslich nicht alle paar Jahre in die EG hinein und wieder hinaus. Daher kann vielleicht nur der «unparlamentarische» Volksentscheid die britische EG-Mitgliedschaft «ein für allemal» regeln. Jedenfalls bei einem «Ja» ist anzunehmen, dass die Gegner kaum mehr das Verhalten einer Regierung entscheidend beeinflussen können – auch wenn sie sich noch jahrelang nicht geschlagen geben sollten. Schwieriger lägen die Dinge bei einem «Nein» – die Befürworter könnten versuchen, den tatsächlichen Austritt so lange hinauszuzögern, bis das Volk «zur Einsicht» kommt. Überdies wollen ja auch die meisten Gegner nicht einen völligen Bruch mit der EG, sondern ein Freihandelsabkommen wie die andern

EFTA-Länder – also letzten Endes die «grosse Freihandelszone». Dass die EG jetzt dafür zu haben wäre, ist nicht so undenkbar, wie es die britischen «Europäer» darstellen – aber das Regierungs-Weissbuch warnt, dass ein Freihandelsabkommen der britischen Regierung bei ihrer Hilfe an die Industrie die Hände binden könnte, während die gegenwärtige Industriepolitik mit der Mitgliedschaft vereinbar sei. Dieses Argument kann ausgeweitet und, nebenbei gesagt, auch auf die Schweiz angewandt werden: man verliert mehr Souveränität, wenn man zur Anpassung an die EG-Politik gezwungen ist, ohne an ihr mitgearbeitet zu haben.

«Souveränität» kontra «Supranationalität»

Die Wahrung der Souveränität – oder der Illusion davon – war für die Briten immer ein Grund zur Skepsis gegenüber der europäischen Integration. Bei der Gründung des Europarates 1949 erreichten sie, dass das Parlament (nur im eigenen Lande heilig ...) keine und das Ministerkomitee nur die Kompetenz erhielt, einstimmig Empfehlungen abzugeben. Bei den EG-Gründungen hielten sie sich namentlich wegen der Ansätze zur Supranationalität fern: Verwaltungsbefugnisse der Kommission, gewisse Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat, vorgesehene Volkswahl des Parlaments. De Gaulle verhinderte sowohl Parlamentswahl als auch Ratsabstimmungen – und erleichterte damit schliesslich den Briten den Beitritt. Jetzt vermeidet die EG jeden Streit um die «Supranationalität» und geht bei Kompetenzübertragungen pragmatisch vor. Im Ministerrat wird nicht mehr in je-

dem Routinefall Einstimmigkeit verlangt, Kommission und Parlament erhalten mit dem Tropfenzähler neue Kompetenzen zugemessen. Es ist ohnehin fraglich, ob so die Quantität in Qualität umschlagen und ein Gebilde mit bundesstaatlichen Eigenschaften entstehen wird – und überdies findet man nun fast bei jedem Schritt die Briten in der zurückhaltendsten Position. So soll die erste EG-Parlamentswahl nach Beschluss des Pariser Gipfels vom letzten Dezember 1978 stattfinden – doch Grossbritannien hat sich seine Stellungnahme bis nach der Abstimmung vorbehalten ...

Ist die EG «harmlos»?

Auch der Zweck, zu dem die EG ihre Organe verstärken will – die Wirtschafts- und Währungsunion –, ist den Briten suspekt. Labour-Aussenminister Callaghan nannte dieses Projekt, als er im April 1974 zum erstenmal im EG-Ministerrat auftrat, «gefährlich und übertrieben ehrgeizig». London befürchtete vor allem, im Namen stabiler Wechselkurse zu verschärfter Arbeitslosigkeit «gezwungen» zu werden. Seither hat es erkannt, dass auch die andern Länder in der Konjunkturpolitik bis auf weiteres nicht über eine freiwillige Koordination hinausgehen wollen. Ob der weltwirtschaftlichen Wirren ist zwar der Stufenplan illusorisch geworden, der bis 1980 die Wirtschafts- und Währungsunion herbeiführen sollte – doch ohne Datum hat der Pariser Gipfel an dem Ziel festgehalten – ein Ziel, dessen Verwirklichung laut Wilson «in der vorhersehbaren Zukunft so wahrscheinlich ist wie die allgemeine und vollständige Abrüstung, für die wir alle

eintreten». Die Briten bremsen aber auch bei jedem vorbereitenden Schritt: Energiepolitik nur in vagen Resolutionen, keine gemeinsame Überwachung der Devisenmärkte, Regionalfonds nur ohne Einmischung in die nationale Politik. Allerdings wäre es eine Illusion zu glauben, ohne die Briten würde die EG hier viel grössere Sprünge machen – angesichts etwa der französischen Eigen- oder der deutschen Sparwilligkeit.

Inselland in Quarantäne

Wilson mag im Hinblick auf die Abstimmung besonders vorsichtig taktiert haben – aber auch bei einem positiven Ausgang wird Grossbritannien nicht plötzlich zur Lokomotive der EG werden. Ist es als Inselland wirklich weniger zur Integration bereit als die andern EG-Mitglieder – oder macht es lediglich eine «Quarantäneperiode» durch wie Frankreich unter de Gaulle? Wird das «Ja» des Volkes – wenn es zustandekommt – der «verharmlosten» jetzigen EG gelten, oder auch ihren Ausbauplänen? Die britische Parteidialektik dürfte dafür sorgen, dass bei-

de Interpretationen vertreten werden – und vom Volk bei künftigen Wahlen beurteilt werden können. Dabei ist durchaus nicht gesagt, dass die EG-Freudigkeit immer bei den Konservativen am stärksten vertreten sein muss. Für die Ziele der Labour-Linken ist die EG ein Hindernis: sie verbietet zwar nicht Verstaatlichungen, schreibt aber marktwirtschaftliches Verhalten vor. Für gemässigte Labour-Leute jedoch, wie etwa EG-Kommissionsmitglied George Thomson, ist die EG «der am besten nutzbare Rahmen» für sozialdemokratische Lösungen der Gegenwartsprobleme. Bei den Konservativen andererseits könnte ein EG-Aufschwung nationalistische Reflexe hervorrufen. Im Gestrüpp der widersprüchlichen Propaganda steht der Wähler jetzt vor einer europäischen «Glaubensfrage». Ob die EG-Mitgliedschaft wirklich «good for Britain» ist, können nicht die Eindrücke einer kurzen «Probezeit», sondern nur die langfristigen Auswirkungen zeigen – die sich nur ergeben werden, wenn Grossbritannien längst auf Gedeih und Verderb mit der Gemeinschaft verbunden ist.

Daniel Goldstein

BILANZ UND PERSPEKTIVEN VON 25 JAHREN EUROPARAT

Ein Sammelband zum Jubiläum

Im Schatten der Europäischen Gemeinschaft der Neun fristet der Strassburger Europarat immer mehr ein Aschenbrödeldasein. Auch sein 25jähriges Jubiläum im letzten Jahr erregte kaum Aufsehen, doch gab es Anlass zu einer Würdigung im Sammelband «Das Eu-

ropa der Siebzehn¹». Bei Auslieferung war der Titel praktisch bereits überholt: eben kam Griechenland wieder als achtzehntes Mitglied zum Europarat. Durch seinen Austritt war das Militärregime 1969 Verurteilung und Ausschluss zuvorgekommen. Das Strass-

burger «Europa» ist – nicht ohne Mühe – jenes der Demokratie und der Menschenrechte geblieben. Daneben ist es ein Europa der vielfältigen Zusammenarbeit zwischen nationalen Regierungen geworden, nicht aber des Aufbruchs zur überstaatlichen Einigung, von der die Gründer geträumt hatten. Dieser Traum musste, nebenbei gesagt, erst gründlich verfliegen, bis die Schweiz 1963 dem Europarat beitrug.

Im ersten Teil des Sammelbandes stellen Beamte des Europarates die verschiedenen Organe dar: Ministerkomitee, Beratende Versammlung und Generalsekretariat als Stabsstelle. Die *Beratende Versammlung* besteht aus jetzt 147 Parlamentariern. Sie hatte ihre Sternstunden in den Gründerjahren, als Politiker ersten Ranges Strassburg zur Ideenküche der europäischen Einigung machten. Die Ideen fliessen weiter, bleiben aber unverbindlich – obwohl sich die «Beratende» jetzt selber «Parlamentarische Versammlung» nennt. Beschlüsse fallen nur im *Ministerkomitee*, das monatlich auf Stellvertreter-Ebene tagt, während sich zweimal im Jahr die Aussenminister selber bemühen sollten (im Durchschnitt tun es zehn von ihnen wirklich). Die «Beschlüsse» kommen nur zustande, wenn alle Mitglieder zustimmen, und auch dann sind es nur Empfehlungen an die Regierungen. Als rechtsverbindliches Instrument hat der Europarat *Konventionen* geschaffen, zu denen der Beitritt freiwillig ist. In den ersten 25 Jahren wurden 82 Konventionen und Zusatzprotokolle abgeschlossen, auf so verschiedenen Gebieten wie «Sozialrecht, Zivilrecht, Strafrecht, Kultur- und Studienprobleme, Tiertransport, Börsenrecht, Staatsangehörigkeits- und Streitschlichtungsrecht, Gewässerschutz und Lebensmittelrecht,

Arzneibuch und Patentrecht, Piratensender und Fernsehrecht, Leichentransport, Sozialcharta und Menschenrechte, Visumrecht, Niederlassungsrecht usw.». Für die ganze Arbeit des Europarates gilt, was in dem Abschnitt über die Versammlung steht: «Die Ergebnisse ... sind nicht messbar, weil der Massstab fehlt.» Weniger die tatsächlichen Unterschiede als vielmehr die Ansprüche des jeweiligen Autors lassen die Urteile über die verschiedenen Sachgebiete krass auseinanderlaufen.

Schwerpunkte: Menschenrechte, Kultur- und Sozialpolitik

Die bekannteste Europarat-Konvention ist diejenige zum Schutz der *Menschenrechte*, der nun als letztes Land auch die Schweiz beigetreten ist. Die Konvention enthält einen Katalog von Grundrechten und gibt dem Einzelnen die Möglichkeit, bei der Strassburger Menschenrechtskommission gegen seine Regierung Beschwerde zu erheben. Die Kommission beurteilt die Beschwerde und kann sie zur Entscheidung dem Ministerkomitee oder dem Menschenrechts-Gerichtshof überweisen. Der Wiener Rechtsprofessor *Andreas A. Khol* hält aber fest: «Letzten Endes hängt auch im Strassburger System die Durchsetzung allfälliger Entscheidungen vom guten Willen des betroffenen Staates ab.» Das hat die Wirksamkeit in politischen Fällen wie Zypern, Nordirland, Südtirol, Griechenland und Belgien (Sprachenstreit) stark beschränkt. Den Haupteffekt des Beschwerde-Systems sieht Khol in juristischen Fragen wie Dauer der Untersuchungshaft und Rechte der Verteidigung. Auch wenn das jahrelange Ver-

fahren oft die Beschwerdeführer enttäusche, so führe es doch häufig zur «Bereinigung genereller Unzukömmlichkeiten» im Rechtswesen der Mitgliedstaaten – sei es im Rahmen einer gütlichen Einigung oder der Ausführung eines Entscheides der Kommission oder des Gerichtshofes. «Die Lückenfindung im Rahmen dieses Beschwerdesystems ist im übrigen eine von den Staaten zunehmend geschätzte «Serviceleistung» geworden.»

Bei der *Kulturpolitik* kommt der deutsche Parlamentarier *Georg Kahn-Ackermann*, neuer Generalsekretär des Europarates, zu einer «traurigen Bilanz: mangels Geld und mangels gegenseitigem Vertrauen und Verständnis haben wir gegenwärtig in Europa weniger kulturelle und bildungspolitische Zusammenarbeit als vor 15 Jahren, als man auf diesem Gebiet gerade anfang, dem Stadium der Unschuld zu ent wachsen. ... Das Postulat des freizügigen Studiums in Europa steht nur auf dem Papier». Die Erziehung und Ausbildung von Millionen Gastarbeiter-Kindern «wird in sträflicher Weise vernachlässigt». In den Schulbüchern findet «nur in den wenigsten Fällen eine politische Erziehung zum Europa von morgen statt». All dies trotz neun Konferenzen und 43 Entschliessungen der europäischen Erziehungsminister. Der Rat für kulturelle Zusammenarbeit (CCC) als Ausführungsorgan hat zwar nützliche Studien und Richtlinien verfasst, etwa über den Sprachunterricht, aber: «Die Methode, europäische Organe durch Verfahrensregeln handlungsunfähig zu machen, hat beim CCC geradezu ein Schulbeispiel gezeitigt, lange bevor die (EG-)Kommission in Brüssel in jene Schwierigkeiten geriet, in denen sie sich jetzt befindet.»

Positiv zeichnet *Otto Messer*, stellvertretender Direktor für Wirtschafts- und Sozialfragen des Europarates, die *sozialpolitische Bilanz*. Die sozialen Grundrechte sind in der Europäischen Sozialcharta verbrieft (die die Schweiz nicht unterzeichnet hat). Zur Überwachung dient kein Gerichts-, sondern nur ein Kontrollverfahren, das sich «grundsätzlich bewährt» habe: «Es trägt dazu bei, die europäische nationale Sozialgesetzgebung zu harmonisieren auf der Ebene eines erhöhten sozialen Schutzes.» Besondere Konventionen regeln Einzelfragen, namentlich die Sozialversicherung – wiederum ohne die Schweiz. Dagegen ist unser Land bei einigen der gesundheitspolitischen Abkommen dabei, zum Beispiel über Ausbildung von Krankenschwestern und über Austausch von Blutkonserven. Laut dem Autor ist der Europarat mit seinen vielseitigen Methoden und seiner realistischen Zielsetzung «auch in Zukunft in der Lage zu problemgerechten, originellen, konkreten und effektiven Aktionen europäischer Sozialpolitik».

Aus der Not eine Tugend machen?

Als «enttäuschenden Liebhaber» sieht den Europarat die *Europäische Bewegung*, die Dachorganisation der nach dem Krieg entstandenen Integrations-Vereinigungen, namentlich der Union Europäischer Föderalisten mit der Europa-Union als Hauptbestandteil. Der Europa-Journalist *Claus Schöndube* zeichnet nach, wie sich die Föderalisten für die Schaffung eines europäischen Bundesstaates einsetzten. Die Gründung des Europarates mit seiner unverbindlichen und rein zwischenstaatlichen Arbeitsweise war eigentlich be-

reits eine erste Enttäuschung. Nach einigen Jahren des vergeblichen Kampfes für eine überstaatliche Umformung – für die am allerwenigsten Grossbritannien zu haben war – richteten sich die Hoffnungen der Europäischen Bewegung auf die werdende Europäische Gemeinschaft, die nun ihrerseits in der Zwischenstaatlichkeit stecken zu bleiben droht. Für Schöndube «sieht es nicht so aus, als ob der Europarat angesichts seiner institutionellen Schwäche in der Lage wäre, Wesentliches zur Überwindung dieser Krise beizusteuern. Auch seine Zukunft wird nicht von ihm selbst entschieden, sie hängt von der Zukunft der Europäischen Gemeinschaft ab und diese wiederum von den nationalen Regierungen. Es sei denn, die europäischen Parlamentarier ... würden sich in einer konzertierten Aktion verbinden und den Fortschritt erzwingen, wobei dann auch der Europarat als Ganzes wieder eine Rolle zu spielen hätte».

Andreas A. Khol dagegen meint, die zwischenstaatliche Kooperation mit allgemeinem Konsens werde weitgehend unterschätzt, die Supranationalität dagegen überschätzt: «Die Effizienz der Europäischen Organisationen auf dem Gebiet der Einigung Europas wird nun in der breiten öffentlichen Meinung noch immer daran gemessen, wieweit sie das hohe Ideal des europäischen Bundesstaates verwirklichen.» Dies sei «letzten Endes die Folge eines hauptsächlich an Institutionen und Systemen orientierten Denkens, das Grundlagen und Vorfragen der europäischen Integration, nämlich Art und Ausmass des politischen Willens der europäischen Staaten, vernachlässigt». Der Einigungswille bestehe nur als allgemeines und unverbindliches Ziel, während bei

der Konkretisierung sofort die Meinungsverschiedenheiten zutage träten. Daher empfehle sich ein Vorgehen, wie es jetzt die Europäische Gemeinschaft für die Schaffung einer *Europäischen Union* gewählt habe: für jedes Problem die angemessene, pragmatische Form der Zusammenarbeit zu finden und dann die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Mitgliedern in der Union zusammenzufassen. Freilich sieht auch Khol, dass dies in eine neue «Infrastruktur institutioneller Art» ausmünden wird. Er glaubt jedoch, das Vorgehen der EG könne manche Fragen dem Europarat überlassen, namentlich die Garantie der Menschenrechte, soziale Probleme wie jenes der Wanderarbeiter, Erziehungs-, Kultur- und Jugendfragen, Naturschutz, Umwelt und Regionalplanung, Zusammenarbeit der örtlichen Behörden und Zusammenarbeit im rechtlichen Bereich. Den Mitgliedern der EG stellt Khol die Gretchenfrage: «Werden die gleichen Staaten, die dort ohne Federlesen gigantische Mittel bereitstellen, ähnlich grosszügig sein, wenn es um den weiteren Kreis geht?» Da wäre aber doch zu bedenken, dass die EG ja keineswegs aus Grosszügigkeit finanziert wird, sondern weil die umfassend angelegte EG-Politik für jedes Mitglied auch die Gebiete betrifft, aus denen es besonderen Nutzen zieht. Hier liegt offenbar ein «Ausmass politischen Willens» vor, das sich nicht mit der Auswahl von Teilbereichen «à la carte» begnügt.

Vom gleichen Ansatz aus wie Khol sieht der Politikwissenschaftler *Jürgen Weber* drei Funktionen, die der Europarat in Koexistenz mit der werdenden Europäischen Union ausüben soll: die Brückenfunktion, die Forumsfunktion und die Dienstleistungsfunktion. Als

Brücke soll der Europarat verhindern, dass sich die Europäische Union von den Nichtmitgliedern abkapselt: «Die Sicherung der Rohstoffbasis und der Energieversorgung, aber auch Prioritäten in der Forschungspolitik und im Verkehrswesen sind Fragen, die alle Staaten in Europa betreffen.» Als *Forum* soll sich der Europarat «zum Sprachrohr staatsbürgerlicher Kritik an der schwerfälligen Maschinerie des Europa der Technokraten machen und die Wünsche und Ängste der Bürger artikulieren und diskutieren». Stichworte dazu: «Mitbestimmung, Demokratisierung, Chancengleichheit, Bildungsnotstand, Umweltschutz, Qualität des Lebens.» Mit seinen *Dienstleistungen* auf den zahlreichen Konventionsgebieten soll der Europarat «weiterhin

Erstklassiges auf zweitrangigen Gebieten» hervorbringen, wobei die technischen Arbeiten in ihrer Gesamtheit den Austausch von Menschen und Gütern vereinfachen und so zu einer engeren Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Schliesslich soll der Europarat drei ähnliche Funktionen für den Ausbau der Beziehungen zu Osteuropa übernehmen. Durch praktisches Handeln kann der Europarat laut Weber mehr zur Ausdehnung der Menschenrechte beitragen, als wenn er für jeden Kontakt seine demokratischen Anforderungen stellt.

Daniel Goldstein

¹Das Europa der Siebzehn, Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat, Europa-Union-Verlag, Bonn 1974.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN: WO KEIN WILLE IST...

Rückblende in längst vergangene Zeiten: am 19. und 20. Oktober 1972 versammelten sich in Paris die Regierungschefs der EG-Länder, erstmals zu neunt. Im Hochgefühl der geglückten Erweiterung entwarfen sie ein Prachtsgemälde für die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft: sie «begräftigten den Willen», bis Ende 1980 stufenweise die volle Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu verwirklichen, flankiert von gemeinsamer Regional-, Sozial-, Industrie-, Umwelt- und Energiepolitik. «Als vornehmstes Ziel» setzte der Gipfel sich, «vor dem Ende dieses Jahrzehnts in absoluter Einhaltung der bereits geschlossenen Verträge die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in eine Europäische Union umzuwandeln».

Am 9. und 10. Dezember 1974 wie-

derum in Paris versammelt, mussten die Regierungschefs feststellen, «dass es infolge der Ereignisse im internen und internationalen Bereich nicht möglich war, die erwarteten Fortschritte auf dem Wege zur WWU zu erzielen, und versichern, dass in dieser Hinsicht ihr Wille nicht wankend geworden ist». Von 1980 als Zieljahr war allerdings nicht mehr die Rede, auch nicht für die «Europäische Union». Dafür soll nun immerhin abgeklärt werden, was man sich unter dieser Union überhaupt vorstellen könnte: der belgische Premierminister Leo Tindemans erhielt den Auftrag, bis Ende 1975 einen Bericht vorzulegen. Die beiden wichtigsten Akten in Tindemans' Dossier sind bereits bekannt: eine Resolution des EG-Parlaments und ein Bericht der EG-Kommission zum Thema «Europäische Union».

Auch wenn sich beide Dokumente darum bemühen, dem «Dogmatismus» aus dem Wege zu gehen, so leben doch in ihnen die alten Streitfragen der europäischen Integration wieder auf: Welche Stellung sollen die gemeinsamen Organe gegenüber den Einzelstaaten haben, und sind starke Institutionen die Voraussetzung für wirksame Zusammenarbeit oder eher das Endergebnis schrittweise aufgebauter «konkreter Solidarität» zwischen den Staaten?

Mit «kleinen Schritten» stehengeblieben

Jetzt, wo die «kleinen Schritte» der EG immer kleiner geworden sind und zum Teil sogar rückwärts geführt haben, ist die Beantwortung der «Huhn-oder-Ei-Frage» zwischen Institutionen und Politik nicht unbedingt einfacher geworden. Eine Studiengruppe unter dem ehemaligen EG-Kommissionsmitglied Robert Marjolin hat den bisherigen Misserfolg der WWU auf drei Hauptursachen zurückgeführt: «Widrige Ereignisse, ein mangelnder politischer Wille und eine unzulängliche Vorstellung davon, was eine WWU ist ... In einer WWU überlassen die einzelstaatlichen Regierungen den gemeinsamen Institutionen den Einsatz aller währungs- und wirtschaftspolitischen Instrumente, deren Einsatz nur in der gesamten Gemeinschaft wirksam ist ... (Diese Institutionen müssten) ähnlich wie die Organe eines Bundesstaates funktionieren. Damit ist die Vorstellung in Frage gestellt, die zwanzig Jahre lang den Überlegungen zahlreicher Europäer zugrunde lag, dass nämlich eine europäische politische Union insbeson-

dere auf wirtschaftlichem und währungspolitischem Gebiet fast unmerklich entstehen würde. Dies war das «Europa der kleinen Schritte». Offensichtlich bestätigt die bisherige Entwicklung in keiner Weise die Richtigkeit dieser Vorstellung.»

Es wäre falsch, den Fehler der europäischen Gründergeneration von 1950 anzulasten. In Anlehnung an Lenins Wort vom Kommunismus als «Räte-macht plus Elektrifizierung» sagte Jean Monnet 1955: «Die Vereinigten Staaten von Europa, das ist eine bundesstaatliche Gewalt plus die friedliche Nutzung der Kernenergie.» In der Montanunion waren ab 1952 – unter Monnets Inspiration und dann Vorsitz – wesentliche Kompetenzen für die Sektoren Kohle und Stahl einer gemeinsamen «Hohen Behörde» übertragen worden. Die schrittweise Ausdehnung dieses Rezepts – für jede gemeinsame Politik entsprechende Institutionen – sollte schliesslich der umfassenden politischen Union zum Durchbruch verhelfen – nicht «unmerklich», sondern durch zwingende Einsicht in ihre Notwendigkeit. Als 1957 nicht nur die Atomgemeinschaft, sondern gleich auch die allgemeine Wirtschaftsgemeinschaft gegründet wurde, war Monnet misstrauisch: die gemeinsamen Kompetenzen wurden zwar schlagartig erweitert, waren aber nicht mehr so tiefgreifend wie in der Montanunion. Laut Sicco Mansholt, dem «Vater» der EG-Agrarpolitik, wussten die EG-Kommissare immer, dass eine politische Verstärkung der Gemeinschaftsorgane nötig war. Im Zeichen des Streits mit de Gaulle über EG-Kompetenzen und -Erweiterung blieb aber, wie sich Mansholt letztes Jahr in einem Interview rechtfertigte, nichts anderes übrig, als sich auf die praktische Organisation des

«Gemeinsamen Marktes» zu konzentrieren.

Kommt man mit solchem «Pragmatismus» heute noch weiter? Der bereits zitierte Marjolin-Bericht fragt, «ob die Voraussetzung für eine WWU nicht vielmehr eine tiefgreifende und sich nahezu sofort – wenn auch nach eingehenden Erörterungen – vollziehende Veränderung wäre, die zu einem präzisen Zeitpunkt zur Schaffung europäischer politischer Institutionen führen müsste». Der Wille dazu müsse sich aber «erst im Handeln bewähren und stärken. Zu einem Zeitpunkt, an dem Europa ernststen Gefahren ausgesetzt ist, die «Inflation», «massive Zahlungsbilanzdefizite», «Arbeitslosigkeit» heissen, besteht die einzig vernünftige und mögliche Lösung für die Mitgliedstaaten darin, gemeinsam und in Zusammenarbeit mit Nordamerika und Japan diesen Gefahren zu begegnen, ohne sich zu viele Fragen über die längerfristigen Probleme zu stellen. Wenn angesichts dieser ernststen Bedrohungen ein Mindestmass an Einheit und Kohäsion nicht aufgebracht werden kann, erscheint es nicht sehr zweckmässig, die Diskussion über die WWU oder die Europäische Union fortzusetzen». Als Vorbereitung soll aber doch schon jetzt die «finanzielle Solidarität» gestärkt werden, namentlich dank grösseren Währungskrediten und Gemeinschaftsausgaben («durch ein gemeinschaftliches Besteuerungssystem zu finanzieren») sowie dank einer EG-Arbeitslosenkasse.

Der «qualitative Sprung»

Gerade was Geld kostet oder Disziplin in der nationalen Politik erfordert, ist aber in der heutigen EG nur sehr müh-

sam oder überhaupt nicht zu verwirklichen. Die Brüsseler EG-Kommission findet zwar auch, als Voraussetzung für die Europäische Union müsse durch Sofortmassnahmen gegen die Wirtschaftskrise «dem Gemeinschaftsunternehmen Glaubwürdigkeit und Aktualität wiedergegeben werden». Gerade die Krise aber lässt die Aussichten auf Erfolg gering erscheinen: «Da die Mitgliedstaaten zu rein nationalen Gegenmassnahmen neigen, haben sie sich dem internationalen Dialog nicht geschlossen gestellt. Die Gemeinschaftsorgane haben sich als zu schwach und ihre Mittel als zu bescheiden erwiesen, um eine Tendenzwende herbeizuführen.» Auch von den Versuchen, fehlende Gemeinschaftspolitik durch Koordinierung zwischen den Einzelstaaten zu ersetzen, verspricht sich die Kommission nicht viel: «In Bereichen, wo auf Gemeinschaftsebene keine oder nur ungenügende Aktionsmittel und Rechtsvorschriften existieren, waren die Regierungen nicht in der Lage, für sich allein einen gemeinsamen Willen von ausreichender Kontinuität zu entwickeln, um auf die nationalen Strukturen einzuwirken und die Entwicklung auf gemeinsame Ziele auszurichten. Ein rein zwischenstaatliches Verfahren kann zwar zu Solidaritätsäusserungen führen, die aber zwangsläufig fragwürdig und ohne ausreichende politische Kraft bleiben.»

Die EG-Kommission zweifelt an der Möglichkeit, durch stufenweise parallele Verstärkung von Institutionen und Befugnissen zur «Europäischen Union» zu gelangen; sie zieht die Methode des «qualitativen Sprungs» vor: «Mit Errichtung der Union würde eine institutionelle Reform vorgenommen, die weitreichend genug ist, damit die neuen Organe eine «Aufnahmestruktur» zum

allmählichen Einsatz oder zur fortschreitenden Verstärkung der Unionskompetenzen abgeben und die Entwicklung der Union auf ziemlich lange Sicht steuern können.» Dazu wäre ein neuer Vertrag nötig; die Kommission lässt es offen, ob er von einer Konferenz von Regierungsvertretern ausgearbeitet werden soll, oder aber vom EG-Parlament, nachdem es direkt vom Volk gewählt wird. Zurzeit besteht es noch aus Delegationen der nationalen Parlamente, doch nach Gipfelbeschluss (dem Grossbritannien und Dänemark noch nicht zugestimmt haben) sollen die ersten direkten EG-Wahlen 1978 stattfinden.

Die Kommission will «gemäss dem Subsidiaritätsprinzip der Union nur diejenigen Aufgaben übertragen, die die Mitgliedstaaten nicht mehr wirksam erfüllen können». Das ist nicht wenig: Steuerung der Geldmenge im Innern und Devisenpolitik nach aussen durch eine eigene Zentralbank mit gemeinschaftlicher «Parallelwährung» neben den nationalen Währungen; eigene Steuern für einen Haushalt, der der Umverteilung zwischen Regionen und sozialen Gruppen sowie immer mehr auch der globalen Wirtschaftssteuerung dienen würde, Instrumente der direkten Intervention auf zahlreichen Gebieten der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Für alle Gebiete, die sie im Innern verwaltet, müsste die Union auch nach aussen zuständig sein – «nach einer Phase der Verstärkung des Zusammenhalts» auch für die Verteidigung.

«Die Aufzählung dieser unterschiedlichen Aufgaben zeigt, dass in dem institutionellen System der Union die Grundfunktionen einer staatlichen politischen Organisation vorgesehen werden müssen, das heisst eine gesetzgebende Gewalt, eine Regierungsgewalt, eine

rechtsprechende Gewalt und ein Verfahren zur Verfassungsänderung.» Für die Gesetzgebung wären die gewählte Volksvertretung und eine aus den nationalen Regierungen hervorgehende Staatenkammer gemeinsam zuständig. In der bisherigen EG-Gesetzgebung hat das Parlament nur beratende Stimme, der Ministerrat (Vertreter der Regierungen) entscheidet. Überdies «regiert» der Ministerrat auch, soweit die Verwaltungsaufgaben nicht der Kommission übertragen sind. «Die mangelnde Effizienz der derzeitigen Organe beruht insbesondere auf der zweigleisigen Rolle des Rates», stellt die Kommission fest und schlägt vor, die gesamte Regierungsgewalt solle an ein «kollegiales Organ» übergehen, «das aus Persönlichkeiten bestünde, die von den nationalen Regierungen unabhängig sind». Während die jetzige Kommission von den Regierungen ernannt wird und theoretisch vom Parlament abgesetzt werden kann, wären in der Union «beide Kammern gemeinsam an der Regierungsbildung beteiligt».

Da «die europäische Regierung den tatsächlichen Inhalt ihrer Legitimation, das heisst einen wirksamen politischen Kontakt zu den politischen Kräften und zur öffentlichen Meinung, nur schrittweise entwickeln kann», erwägt die Kommission auch einen «Ministerausschuss» als zusätzliches Organ. Er hätte – vielleicht nur in einer Übergangsphase – die «Aufgabe, sich in bestimmten Fällen in den Entscheidungsprozess der europäischen Regierung einzuschalten». Eine entscheidende Rolle für die Übergangszeit misst die Kommission auch dem «Europäischen Rat» bei – den Treffen, die die Regierungschefs jetzt mindestens dreimal jährlich abhalten. Funktioniere einmal die

Union, dann sollten sich die Regierungschefs auf «die schwierigsten politischen Probleme» beschränken.

Vorsichtiges Parlament

Was die Kommission da skizziert hat, ist ein Bundesstaat – auch wenn der Ausdruck mit Rücksicht auf souveränitätsbewusste Mitgliedstaaten vermieden wird. Das EG-Parlament ist in seiner Resolution noch eine Schattierung vorsichtiger. In der Begründung heisst es, «dass die Europäische Union nur ein Wert *«sui generis»* sein kann, der, soweit notwendig, bestimmte föderalistische Elemente enthält, aber doch den ursprünglichen Charakter seiner Komponenten wahrt ... Diese Struktur wird sich auf eine elastische Aufteilung der Zuständigkeiten auf die gemeinschaftlichen, nationalen und regionalen Entscheidungsebenen stützen, wobei jeder föderalistische oder konföderalistische Dogmatismus zu vermeiden ist. Deshalb werden auch Begriffe wie *«Solidarität»* oder Ausdrücke wie *«gemeinschaftliche Ausübung der Souveränität»* verwendet.»

In der Substanz sind die Ideen des Parlaments über Befugnisse und Organe der Union jenen der Kommission sehr ähnlich, aber sie sind allgemeiner gehalten. Die Union brauche:

- «Ein Organ, das die Mitwirkung der Mitgliedstaaten am Entscheidungsprozess der Union sicherstellt»;
- ein Parlament, das Haushalts- und Kontrollbefugnisse besitzt und zumindest gleichberechtigt an der Rechtsetzung teilnimmt, wie es ihm als Vertretung der Völker der Union zukommt;

— ein einziges Entscheidungszentrum mit den Kennzeichen einer echten europäischen Regierung, die von den nationalen Regierungen unabhängig und dem Parlament der Union verantwortlich ist.

Die Kommunisten stimmten dagegen, die britischen Labour-Abgeordneten und einige dänische Sozialisten enthielten sich der Stimme, alle andern Parteien nahmen die Parlamentsresolution an – auch die britischen Konservativen, obwohl sie die Nennung eines «von den nationalen Regierungen unabhängigen» Organs für verfrüht hielten, und auch die Gaullisten, obwohl nach ihren «konföderativen» Vorstellungen die Exekutive «von den nationalen Regierungen kommen» müsste. Der Unterschied zwischen Konföderation (Staatenbund) und Föderation (Bundesstaat), so erklärten die Gaullisten jetzt, sei nur, dass bei der ersten die Mitglieder einem supranationalen Organ Befugnisse abträten, während bei der zweiten dieses Organ die Befugnisse unter Umgehung der Staaten an sich risse.

Die Zustimmung der Zögernden erreichte das Parlament damit, dass es die nähere Beschreibung der Union als verfrüht bezeichnete: «Die Union kann nur in einem Prozess der ständigen politischen Entwicklung verwirklicht werden, der alle Bestimmungen und Möglichkeiten der bestehenden Verträge ... maximal ausnutzt, um den Grad der Solidarität, der für die Umwandlung der gegenwärtigen Gemeinschaft in eine Organisation, deren Beschlüsse für alle verbindlich sind, unerlässlich ist, konkret und rasch zu verwirklichen.» Das betrifft substantielle Politik wie auch die Organe: namentlich soll der Mini-

sterrat bei seinen Beschlüssen nicht mehr über die Ansicht des Parlaments hinweggehen können – erst wenn ein Konzertierungsverfahren allfällige Meinungsverschiedenheiten ausgeräumt hätte, käme ein Beschluss zustande.

Abgesehen davon, dass dieses Verfahren die Entschlusskraft der EG nicht gerade steigern würde, ist es juristisch fraglich, ob es in den bestehenden Verträgen Platz hätte. Auch waren bisher die nationalen Regierungen und damit der Ministerrat bei Kompetenzübertragungen an das Parlament so knausrig, dass die Gleichberechtigung des Parlaments durchaus ein «qualitativer Sprung» wäre. Versteht man darunter

einen Grundsatzentscheid über die Machtverteilung zwischen Union und Gliedstaaten, so kommt man auch mit dem «vorsichtigen» Verfahren des Parlamentes nicht darum herum. Die EG-Kommission hat – vom Bestehenden ausgehend – den nationalen Regierungen die europäische Gretchenfrage gestellt. Sind die Regierungen nicht bereit, wesentliche Kompetenzen in die Europäische Union einzubringen, dann sind sie auch nicht imstande, den Weg zu ebnen, um die Wirtschaftskrise gemeinsam zu meistern.

Daniel Goldstein

SCHMERZLOSE GEBURT FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION?

Geht es nach dem belgischen Premierminister *Tindemans*, so kann sich die Europäische Gemeinschaft (EG) zu einer «Europäischen Union» durchmausern, die diesen Namen verdient – ohne dass den Mitgliedern der Sprung in eine supranationale Neugründung zugemutet wird. In seinem Bericht an die andern EG-Regierungschefs über die Europäische Union hat Tindemans darauf verzichtet, eine föderalistische Verfassung zu skizzieren, wie dies EG-Kommission und -Parlament getan hatten (siehe «Schweizer Monatshefte», September 1975). Er hält es für realistischer, den «qualitativen Wandel» zur Union in der Summe von konkreten innen- und aussenpolitischen Massnahmen zu sehen, die nach seiner Meinung mit einer Stärkung der bestehenden EG-Organen zu erreichen sind. Erste Anzeichen dafür, ob tatsächlich Aussichten auf einen solchen Wandel bestehen, werden von der Tagung des «Europäischen Rates» am 1. und 2. April in Luxemburg erwartet. Mit einem ersten

Meinungsaustausch über den Tindemans-Bericht werden sich die EG-Regierungschefs an die Ausarbeitung von Grundsätzen gemeinsamer Politik heranmachen, die nach Tindemans die eigentliche Aufgabe des seit dem Pariser Gipfel von Ende 1974 mindestens dreimal jährlich tagenden Europäischen Rates ist.

Letztes Jahr waren die Regierungschefs weitgehend von der «britischen Frage» in Anspruch genommen: im März schafften sie in Dublin mit dem Abschluss der «Neuverhandlungen» die Ausgangslage für den positiven Volksentscheid der Briten, und im Dezember handelten sie in Rom die Formel aus, mit der Grossbritannien in die EG-Vertretung beim Pariser Nord-Süd-Dialog eingegliedert wurde. Im Juli bemühte sich der Europäische Rat in Brüssel um wirtschaftspolitische Koordination – aber es war die wachsende Arbeitslosigkeit und nicht die Gemeinschaftsdisziplin, welche überall zu (nationalen) Versuchen führte, Wirtschafts-

belegung und Inflationsbekämpfung zu verbinden, statt den EG-Partnern das eine oder das andere zu predigen. Im Nord-Süd-Dialog spricht die EG mit einer einigermaßen ungetrübten Stimme – aber sie hat nicht in allen Fragen viel Gemeinsames zu sagen. Bei Entwicklung und Rohstoffen kann sie sich auf das Beispiel der Konvention von Lomé berufen, die sie letztes Jahr mit 46 Ländern der Dritten Welt geschlossen hat. In Finanzfragen aber tritt die EG nicht als Einheit auf: Sie laboriert immer noch an der bescheidenen Gemeinschaftsanleihe bei Erdölländern herum, die sie schon 1974 grundsätzlich beschlossen hat. Beim westlichen Währungsgipfel von Rambouillet im November 1974 sprach nicht die EG, sondern ein Teil ihrer Mitglieder. Energiepolitisch schliesslich hat die EG bis jetzt die Chance nicht genutzt, die der Importrückgang infolge Rezession bietet. Für eine dauerhafte Verringerung ihrer Abhängigkeit hat die EG zwar Ziele gesetzt, aber keine Instrumente geschaffen. Die EG ist jetzt zum internen Nachvollzug dessen verdammt, was die Internationale Energieagentur (ohne Frankreich) beschliesst. Die Einigung, die die EG-Regierungschefs in Rom über die Solidarität in Krisenfällen und den Schutz alternativer Energiequellen (etwa durch einen Mindestpreis) erzielten, ist reichlich vage.

«... ausser man tut es»

Bei den Gesprächen, die Tindemans im Hinblick auf seinen Bericht mit Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in allen EG-Ländern führte, stiess er häufig auf die Ansicht, die krisengeplagte EG sei nicht zur Union fähig – aber es gebe für die Mitgliedländer dennoch

keinen andern Ausweg aus der Krise als den europäischen. «Es gibt nichts Gutes – ausser man tut es», scheint Tindemans seinen Regierungschef-Kollegen zuzurufen: sie sollen durch konkrete Politik den Vorwurf widerlegen, es fehle ihnen an politischem Willen. Es ist laut Tindemans nicht etwa die Stärke, sondern gerade die Schwäche der nationalen Regierungen, die die europäische Einigung behindert.

In der Aussenpolitik soll nun die bisherige Trennung zwischen vorwiegend handelspolitischer EG-Zuständigkeit und unverbindlicher «politischer Zusammenarbeit» in anderen Fragen aufgehoben werden. Die (werdende) Union soll sich mit allen Fragen der Aussenpolitik befassen, vorrangig mit der «neuen Weltwirtschaftsordnung», den Beziehungen zu den USA, der Sicherheitspolitik und den Krisen in der Nachbarschaft der EG. Für Tindemans sind europäische und atlantische Zusammenarbeit nicht Gegensätze, sondern bedingen sich gegenseitig – «aber es ist zweifelhaft, dass die europäischen Staaten zu einer völlig identischen Beurteilung der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa gelangen, solange ihre Analyse des Verteidigungsproblems zu entscheidend abweichenden Ergebnissen führt». Ohne gemeinsame Verteidigungspolitik bleibt die Europäische Union «unvollendet» – doch fürs erste wird sie sich mit Meinungsaustausch und Rüstungszusammenarbeit begnügen müssen. Das Verhältnis von europäischer zu atlantischer Verteidigung ist nicht nur für die Aussenpolitik der «*plat de résistance*», sondern für die europäische Einigung überhaupt. Das gilt zumindest für die Franzosen, wie ihre – weiter unten beschriebene – Auseinandersetzung über

die geplante Direktwahl des EG-Parlamentes wieder zeigt.

Im Innern ist für Tindemans die Wirtschafts- und Währungsunion «eine Grundvoraussetzung für das Zustandekommen der Europäischen Union». Der Bericht fügt den gescheiterten Stufenplänen keinen neuen hinzu, sondern übernimmt einen andern, von Willy Brandt in die Diskussion gebrachten Lösungsansatz. Die EG-Länder, die der Währungsschlange angehören, sollen nicht auf die Rückkehr Italiens, Grossbritanniens und Irlands warten, sondern sofort mit einer engeren Verbindung der allgemeinen Wirtschaftspolitik beginnen. Die Nachzügler würden an der Beschlussfassung beteiligt und erhielten Hilfe beim Aufholen. Dieser Vorschlag ist von europäischen Dogmatikern ebenso kritisiert worden wie vom Pragmatiker Callaghan. Der britische Außenminister hat vor einer Vertiefung der bestehenden Kluft gewarnt und befürchtet wohl, dass ohne die Briten Fortschritte gemacht würden, die diese gar nicht nachzuholen wünschten. Nach Tindemans braucht die Wirtschaftsunion gemeinsame Politik vor allem auf den Gebieten Industrie, Landwirtschaft, Energie und Forschung. Das auf diese Weise sichergestellte Wirtschaftswachstum soll durch Regional- und Sozialpolitik auf «tatkraftige Solidarität, menschliche Werte und soziale Zielsetzungen» ausgerichtet werden. Die Europäische Union soll für den einzelnen Bürger greifbar sein, seine Grundrechte und seine Umwelt schützen und ihm volle Freizügigkeit sichern (wie er sie in der EG nur in seiner Eigenschaft als Arbeitnehmer genießt und wie sie gemäß Regierungschef-Beschluss durch einen gemeinsamen Pass symbolisiert werden soll). Dass die Vorstellungen des

Christlichsozialen Tindemans über die «moderne Gesellschaft» von den kürzlich in Helsingör versammelten Sozialistenführern als ungenügend taxiert worden sind, überrascht nicht.

Supranationalität durch die Hintertür

Auch Kommission und Parlament forderten in ihren Berichten zur Europäischen Union, dass zunächst mit konkreter Sachpolitik eine glaubwürdige Grundlage geschaffen werde. Die Union selber aber wurde als bundesstaatliche Umformung der institutionellen EG-Struktur dargestellt: die Befugnisse, die die Union erhielte, würden von einer europäischen Regierung ausgeübt, die einem europäischen Parlament verantwortlich wäre, bestehend aus Volks- und Staatenvertretung. Auch für Tindemans kann «Europa nur dann wirklich etwas bedeuten, wenn es einen föderalistischen Weg einschlägt» – aber er versucht, den alten Streit um die «Supranationalität» der Gemeinschaftsorgane zu vermeiden. Er glaubt, die bestehenden Institutionen seien – mit einigen Anpassungen der Gründungsverträge – soweit verbesserungsfähig, dass sie das geschilderte Sachprogramm durchführen könnten. Freilich zielen die Verbesserungen genau darauf ab, die Ansätze zur Supranationalität in der EG wieder freizulegen und auszubauen. Was fehlt, zeigt Tindemans am Beispiel der Wirtschafts- und der Aussenpolitik: «Es gibt heute keine echte politische Übereinstimmung, um gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik zustande zu bringen, sicher weil nicht genug gegenseitiges Vertrauen vorhanden ist, um den gemeinsamen Verwaltungsorganen die Befugnisse zu übertragen, die ihnen notwendigerweise verliehen werden müs-

sen.» – «Der entscheidende Unterschied zwischen der Koordinierung der Politiken, wie sie gegenwärtig gehandhabt wird, und der gemeinsamen Aussenpolitik, die die Union kennzeichnet, ist nicht so sehr eine Frage des Verfahrens oder des zuständigen Organs. Er liegt vielmehr in der Verpflichtung, sich auf einen gemeinsamen Standpunkt zu einigen ... Das setzt natürlich voraus, dass sich die Minderheit nach Abschluss der Beratungen der Mehrheit anschliesst.»

Die Organisationsstruktur der Gründungsverträge lässt Tindemans unangestastet: die Kommission schlägt vor, das Parlament berät, der Ministerrat beschliesst, Kommission und Mitgliedstaaten führen aus. Der Sündenfall von 1966, den de Gaulle erzwang, soll jedoch überwunden werden. Seit der damaligen Krise nimmt die Kommission schon bei ihren Vorschlägen weitgehend Rücksicht auf die Regierungen, und sie erhält nur beschränkte Ausführungsbefugnisse. Der Ministerrat entscheidet kaum mehr mit Mehrheitsabstimmungen: Frankreich beanspruchte ein Vetorecht für alle «sehr wichtigen Fragen», die andern Mitglieder protestierten zunächst, liessen dann aber auch selber die Einstimmigkeit zur Erfordernis in fast allen Dingen werden. Allerdings wären Abstimmungen vertraglich ohnehin nur für Ausführungsbeschlüsse vorgesehen, nicht für fundamentale Rechtsetzung. Ende 1974 beschlossen die Regierungschefs, auf die Praxis der Einstimmigkeit für einzelne (nicht näher bezeichnete) Fragen zu verzichten, doch hat sich seither im Ministerrat wenig geändert. Tindemans schlägt nun vor, Mehrheitsentscheidungen zur Regel werden zu lassen – nicht nur dort, wo sie vertraglich vorgesehen sind, und sogar über das von den Verträgen erfasste

Gebiet hinaus. Diese Idee ist vor allem in Grossbritannien und Dänemark auf Ablehnung gestossen, weil dort das Vetorecht eine wichtige Voraussetzung für den Beitritt war.

Ob auch bei der «allgemeinen kohärenten Orientierung» der Unionspolitik im Europäischen Rat mit Mehrheit entschieden werden soll, sagt Tindemans nicht. Es läge in der Logik seiner Überlegungen, lässt sich aber nur schwer vorstellen. In einer Studie über den Europäischen Rat kritisiert der Ständige Vertreter Luxemburgs in Brüssel, Jean Dondelinger, die Gefährdung eben jener Elemente der Supranationalität, die nach seiner Meinung die Originalität der EG-Verträge ausmachen: Mehrheitsentscheidungen, exklusives Vorschlagsrecht der Kommission, Mitwirkung des Parlamentes.

Gestärkte Organe – miteinander oder gegeneinander?

Unter diesen Elementen scheint für Tindemans die Mehrheitsentscheidung dasjenige zu sein, das für die Verwirklichung europäischer Politik die grösste Bedeutung hat. Ein Organ von Regierungsvertretern kann tatsächlich nur unter dieser Voraussetzung funktionieren, besonders wenn sich die Union noch erweitert (morgen um Griechenland, übermorgen um Spanien und vielleicht Portugal, die Türkei oder ... die Schweiz). Aber ist es tatsächlich so realistisch, von den nationalen Regierungen eine ständige Bereitschaft zu erwarten, sich überstimmen zu lassen? Schwerer zu kreieren, aber leichter am Leben zu erhalten wäre eine Union, in der die Mitglieder ein für allemal bestimmte Befugnisse an eine europäische Regierung abtreten würden.

Nach Tindemans soll wenigstens die EG-Kommission vermehrte Ausführungsbefugnisse erhalten – auch das ein Beschluss des Pariser Gipfels von 1974, der bisher nicht verwirklicht wurde, da es in der EG kaum Neues auszuführen gab. Um der Kommission «eine grössere Autorität und Kohäsion zu verleihen», schlägt Tindemans ein neues Ernennungsverfahren vor. Bisher beriefen die Regierungen «im gegenseitigen Einvernehmen» die Kommissare – in der Praxis hiess das, dass jede Hauptstadt die Männer ihrer Wahl nach Brüssel schickte. Für die Präsidentschaft war bisher jedes Altmitglied ausser Luxemburg einmal «an der Reihe» – ohne das Neuverhandlungs-Zwischenspiel hätte wohl ein Brite den immer noch amtierenden französischen Gaullisten Ortolu abgelöst. Tindemans will nun das Durchsetzungsvermögen des Präsidenten erhöhen, der vom Europäischen Rat ernannt werden soll (was laut Dondeinger seine Abhängigkeit verstärken würde). Der Präsident würde dann nach einer Programmklärung vom Parlament bestätigt (das schon heute das theoretische Recht hat, die Kommission abzusetzen). Schliesslich würde der Präsident die Mitglieder der Kommission nach einem Nationenschlüssel selber auswählen.

Das Parlament der Union würde direkt vom Volk gewählt. Schon das EG-Parlament hätte vertragsgemäss nur in einer Anfangsphase von den nationalen Parlamenten bestellt werden sollen, doch blieb die Volkswahl am gaullistischen Widerstand hängen. Die Regierungschefs haben nun die erste direkte Wahl auf 1978 angesetzt, wobei für Grossbritannien und Dänemark eine Verspätung möglich ist. Die Direktwahl wird laut Tindemans dem Parlament

«eine neue politische Autorität verleihen und die demokratische Legitimität des gesamten europäischen institutionellen Rahmens verstärken». Die neue Autorität wird «zur wachsenden Ausübung einer legislativen Funktion führen», über die bisherige, nur beratende (und beim Budget mitentscheidende) Rolle des Parlamentes hinaus. Tindemans schlägt vor, ihm ein Initiativrecht einzuräumen (wie es bisher der Kommission vorbehalten war); das Parlament soll auch über die Zuständigkeiten der Union beraten können, die nicht unter die EG-Verträge fallen.

Für die Entwicklung der Union rechnet Tindemans mit der Eigendynamik der gestärkten Organe, namentlich des Parlamentes. Er glaubt nicht, dass es zwischen den Organen zu einem Kompetenzkonflikt kommt – es gehe ja darum, die EG-Maschinerie so zum Laufen zu bringen, wie es die Gründungsverträge vorsähen. Vorderhand können tatsächlich alle Teile dieser Maschinerie Verstärkung brauchen, aber wenn das Parlament einmal echte legislative Funktionen erhält, so wird zwangsläufig die Vollmacht des Ministerrates beschränkt. Die Direktwahl könnte somit der Auftakt zu einem Verfassungskampf sein – wenn es noch stimmt, dass ein Volksauftrag Macht verleiht.

Parlamentswahl als Prüfstein

Genau darauf hofft ein Teil der Befürworter der Parlamentswahl, während ein anderer Teil die Gegner zu beschwichtigen versucht, es drohe keinerlei supranationale Gefahr. In Grossbritannien werden das die geschlagenen Beitrittsgegner nicht glauben und die drohende Parlamentswahl mit dem Argu-

ment bekämpfen, sie hätten eben doch recht gehabt. Die Regierung Wilson will ein neues taktisches Meisterstück liefern (ohne Referendum) und kann deshalb noch nicht versprechen, dass das Wahlgesetz in Grossbritannien bis 1978 bereit sein wird. Auch das gewählte EG-Parlament soll nach britischer Auffassung jenes von Westminster nicht in den Schatten stellen. Aussenminister Callaghan beteuert, kein Föderalist zu sein: «Jeder überstürzte Versuch, das Gefühl nationaler Identität zugunsten einer europäischen Identität abzuschaffen, könnte sehr wohl alle Dämonen des Nationalismus wiedererwecken.» Um eine solche Abschaffung geht es ja beim Föderalismus gar nicht – was die Engländer vielleicht besser verstehen werden, wenn sie durch rechtzeitige Anerkennung der schottischen und walisischen Identität die britische vor dem Zerfall retten können.

Immerhin: die Perspektive einer EG-Parlamentswahl hat in Frankreich die Dämonen des Nationalismus aufgeschreckt. Altgaullist Michel Debré und einige Getreue sehen das EG-Parlament Frankreichs Substanz angreifen: im Innern durch regionale Wahlkreise (jedes EG-Land kann freilich für die ersten Wahlen das Verfahren selber bestimmen) und nach aussen dadurch, dass es ein «atlantisches» statt ein «europäisches Europa» schaffen würde. Andere Gaullisten betreiben nur eine Verzögerungstaktik oder akzeptieren unter Chiracs Fuchtel Giscard's Entscheid für die EG-Wahlen. Stramm «gaullistisch» opponieren die Kommunisten. Das bringt ihre sozialistischen Programmpartner in Verlegenheit, die für die Wahlen eintreten, sich aber nicht in ein Giscard'sches Spaltungsmanöver einspannen lassen wollen. Mitterrand verwahrte

sich auch dagegen, dass man den Sozialisten unterziehe, mit der Parlamentswahl unterstützten sie zugleich «den Tindemans-Bericht und die Weissagungen über eine europäische Armee».

Die Reaktionen, die Tindemans trotz seiner Vorsicht supranationale Hintergedanken vorwerfen, werden ihm eher gerecht als jene der enttäuschten «Berufseuropäer». Dass Tindemans den Vorschlag eines schneller zur Wirtschafts- und Währungsunion vorstossenden EG-Kerns und einige andere aus Bonn stammende Ideen übernommen hat und dafür dort mit Beifall bedacht wurde, hat ihm beinahe den Vorwurf des Verrats an der europäischen Idee eingetragen. Emanuele Gazzo, Doyen der Brüsseler Journalisten, schrieb in seinem Informationsbulletin «Europe», Tindemans habe sich auf das beschränkt, was die Kanzleien – insbesondere die Bonner – zuzugestehen bereit seien, und er habe sein eigenes föderalistisches Bekenntnis in seinem Bericht nicht verwirklicht, obwohl er selber festgestellt habe, dass die öffentliche Meinung «Europa wolle». Für Tindemans ist eben die Europäische Union nicht «Europa», sondern nur ein Schritt dazu – heute schon eine Endvorstellung zu präsentieren, wäre nach seiner Meinung nicht glaubwürdig. Dass er sich nicht zu den Propheten gesellen wollte, sollten ihm diese nicht übelnehmen – doch sollten sie es sich auch nicht verdriessen lassen, in kühnen Entwürfen und Appellen «Europa zu machen». Dazu bot anfangs Februar in Brüssel ein grosser Kongress der «Europäischen Bewegung» Gelegenheit. Aber nur Altiero Spinelli, Mitglied der EG-Kommission, trieb dabei die föderalistische Begeisterung so weit, den Tindemans-Bericht als «verpasste Chance» abzutun. Im

allgemeinen wurden die Vorschläge des belgischen Premiers als brauchbarer erster Schritt gewertet, dem das gewählte Parlament dann weitere anfügen könne. Laut Willy Brandt – der seine

Kandidatur als Abgeordneter ankündigte – wird sich das Parlament «als permanente Konstituante Europas verstehen müssen».

Daniel Goldstein

DIE EG – HOFFNUNG DER SÜDEUROPÄER

Unter dem dreifachen Motto «Vollendung, Erweiterung, Vertiefung» einigten sich die sechs Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) bei ihrer Gipfelkonferenz im Haag 1969 darauf, die Türen gleichzeitig für die Aufnahme neuer Mitglieder und für den inneren Fortschritt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu öffnen. Die Erweiterung ist – vom Nein des norwegischen Volkes abgesehen – geglückt: 1973 wurden Grossbritannien, Irland und Dänemark EG-Mitglieder. Während sich die neue Neuner-Gemeinschaft weiter mit «Vollendung» und «Vertiefung» schwer tut, stehen bereits die nächsten Kandidaten vor den Toren der EG, diesmal im Süden.

Griechenlands Annäherung an die EG ist in dem 1961 geschlossenen Assoziationsvertrag schrittweise bis 1984 programmiert, doch sieht der Vertrag auch vor, dass schon vorher über den Vollbeitritt verhandelt werden kann. Auf diese Möglichkeit hat sich Griechenland berufen, und der EG-Minister rat hat im Februar eingewilligt, «so schnell wie möglich» Verhandlungen

aufzunehmen – diese werden zur Zeit noch vorbereitet. Nach dem Vorbild der letzten EG-Erweiterung zu schliessen, sollte Griechenland noch in diesem Jahrzehnt Mitglied werden. Dem Spanien Francos hatte die EG eine ähnliche Assoziation verweigert und nur einen Handelsvertrag zugestanden. Die königliche Regierung in Madrid ist nun nicht mehr an einer Verbesserung des Handelsvertrags interessiert: sie hat angekündigt, nach den für nächstes Jahr vorgesehenen Parlamentswahlen werde die Vollmitgliedschaft bei der EG beantragt. Diese Kandidatur dürfte die EG-Länder vor die heikle Frage stellen, ob Spanien dannzumal nach den (ungeschriebenen) EG-Regeln schon «demokratisch genug» für den Beitritt sei. Wird Spanien EG-Mitglied, so müsste sich wohl auch Portugal neu überlegen, ob es engeren Anschluss an die EG suchen solle. Vorherhand wollen sich die Portugiesen mit dem begnügen, was die EG angeboten hat: Entwicklungskredite und kleine Verbesserungen des Freihandelsabkommens, das Portugal als EFTA-Land schon unter der Diktatur mit der EG

abgeschlossen hatte. Auf lange Sicht ist auch die Türkei als EG-Kandidat zu betrachten: ihr bis 1992 laufendes Assoziationsabkommen mit der EG enthält wie das griechische eine Beitrittsklausel, doch ist die türkische Regierung der Ansicht, der wirtschaftliche Rückstand ihres Landes schliesse die EG-Mitgliedschaft bis auf weiteres aus. Ankara hat in letzter Zeit die Beziehungen zur islamischen Welt besonders gepflegt, ohne aber deswegen auf die «europäische Option» zu verzichten.

Gebremster Höhenflug

Ist die EG für einen solchen Ansturm gerüstet? Als sie 1969 die erste Erweiterung einleitete, stellte sie die Vollendung und Vertiefung praktisch schon als gesichert dar: die Kandidaten mussten «die Verträge und deren politische Zielsetzung, das seit Vertragsbeginn eingetretene Folgerecht und die hinsichtlich des Ausbaus getroffenen Optionen akzeptieren». Juristisch gesehen, wurde diese Formel eingehalten: Würden die Kandidaten das bestehende EG-Recht in Frage stellen, so wären Beitrittsverhandlungen wohl gar nicht zu bewerkstelligen (auch Griechenland hat sich bereit erklärt, das bis zu seinem Beitritt geschaffene EG-Recht zu übernehmen) – schon die Übergangsregelungen geben genug zu reden. Die Anpassung, gegen die sich die EG mit den starren Aufnahmebedingungen abschirmen wollte, ist ihr aber nicht erspart geblieben: vor allem Grossbritannien verstand es, die laufende EG-Politik seinen Interessen näherzubiegen, und scheute sich nicht, in den «Neuverhandlungen» sogar mit dem Brechen der Verträge zu drohen.

Wo blieb während der Erweiterung

und ihren Nachwehen die Vollendung und Vertiefung? Mit Vollendung war die Ausführung des Programms gemeint, das die Gründungsverträge vorgezeichnet hatten. Zwar sind die Hauptstücke der Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen: Zollunion und (einigermassen) gemeinsame Agrarpolitik. Daneben aber fristet Euratom ein Schattendasein, und in vielen Randgebieten klaffen immer noch beträchtliche Lücken, zum Beispiel bei der Verkehrspolitik, bei der Freizügigkeit für alle Berufe, beim freien Kapitalverkehr. Überdies sind Agrarpolitik und sogar Zollunion gefährdet, wenn nicht auch die «Vertiefung» der EG zustande kommt. Die Wirtschafts- und Währungsunion sollte nach einem Stufenplan bis 1980 aufgebaut und dann – so der EG-Gipfel von 1972, bereits zu neunt abgehalten – durch die Ausrufung einer politisch gedachten «Europäischen Union» gekrönt werden. Der Stufenplan hat sich in der verschlechterten Wirtschaftslage als nicht realisierbar erwiesen, doch an den Unionszielen hat die EG – ohne Datum – festgehalten. Den Inhalt der «Europäischen Union» hat der belgische Premierminister Tindemans in einem Bericht präzisiert, den er für «realistisch und realisierbar» hält – doch die «Neun» machen sich so zögernd an die Diskussion darüber, dass die Verwirklichung in weiter Ferne steht und jedenfalls nicht als Grundlage für eine neue Erweiterung betrachtet werden kann.

Schon im «Urkern» steckte der Wurm

Es wäre zu einfach, die Mühsal des EG-Ausbaus nur auf die Erweiterung zurückzuführen. Als Indiz dafür, dass die

Wirtschafts- und Währungsunion auch unter den «alten Sechs» nicht weitergekommen wäre, kann der Wechselkursverbund dienen: in der «Schlange» fehlen nicht nur die Neumitglieder Grossbritannien und Irland, sondern auch Italien und Frankreich. Den «Veto-Virus» hatte schon Frankreich in die Sechser-EG eingeschleppt, und er hat bei der Erweiterung vor allem die Briten angesteckt. Sogar die Vertragsvollendung, für die zum Teil Mehrheitsentscheide vorgesehen waren, kann nun nur dort erfolgen, wo Einstimmigkeit erzielt wird. Für den weiteren Ausbau sind Mehrheitsentscheidungen – wie sie Tindemans vorschlägt – ebenso nötig wie unwahrscheinlich. Einstimmigkeit aber war schon zu sechst nicht leicht zu erzielen, zu neunt noch schwieriger – und erst mit zehn oder mehr Mitgliedern?

Wäre die EG unter diesen Umständen nicht besser beraten, ihre Türen erst dann wieder für neue Mitglieder zu öffnen, wenn sie ihren wirtschaftlichen und politischen Zusammenhalt genügend gestärkt haben wird – selbst auf die Gefahr hin, inzwischen als selbstsüchtiger «Klub der Reichen» verschrien zu werden? Eine solche Abkapselung aber – die die Vertiefung gar nicht unbedingt fördern würde – würde den eigenen Grundsätzen der EG zuwiderlaufen. Was der Haager Gipfel erklärte, gilt auch heute noch, nur würde es vielleicht etwas weniger stolz formuliert: «Die Europäischen Gemeinschaften sind unbestritten der Urkern, aus dem die europäische Einheit sich entwickelt und ihren Aufschwung genommen hat. Der Beitritt anderer Länder unseres Kontinents zu dieser Gemeinschaft gemäss den im Rom-Vertrag vorgesehenen Modalitäten würde zweifellos dazu beitragen, den

Gemeinschaften zu Dimensionen zu verhelfen, die mehr und mehr dem heutigen Stand der Wirtschaft und der Technologie entsprechen.» (Nach dem Gründungsvertrag kann jedes europäische Land den Beitritt beantragen, der aber von allen bisherigen Mitgliedern gebilligt werden muss.)

Nun mögen die südeuropäischen Länder vorderhand wenig zu dem erträumten wirtschaftlich-technologischen Grossraum beizutragen haben, aber die EG musste auch für das politische Bekenntnis der Griechen zu dem anderswo verblassten Europa-Ideal sensibel sein. Man konnte ein Land nicht warten lassen, das – kaum der Diktatur entronnen – sich an die EG als Hort der Demokratie wandte. Man konnte Griechenland auch nicht auf eine gemeinsame Beitrittsrunde mit Spanien warten lassen, dessen Aufnahme sich – gerade im Namen der Demokratie – noch verzögern kann. Das wirtschaftliche Aufholen der Türkei abzuwarten, konnte die EG Griechenland schon gar nicht zumuten – auch wenn ihr jetzt die Gleichgewichtspolitik schwerfallen wird, die sie weiterhin zwischen Griechen und Türken – mit Seitenblick auf Zypern – betreiben will.

Der Zwang zum Fortschritt

Vor der EG steht also die Perspektive, auf viele Jahre hinaus mit Erweiterungsverhandlungen beschäftigt zu sein. Muss – und kann – die Vertiefung daher auf später verschoben werden? Kann sich die EG vielleicht sogar überhaupt mit den bisher erreichten Teilen einer Wirtschaftsunion begnügen und daraus einen stabilen, aufnahmefähigen Rahmen zimmern – eine Art Freihandels-

zone mit nützlichem, aber nicht lebenswichtigem Beiwerk? Es gibt ja Wirtschaftsgebilde, die sich gerade dank bescheidener Zielsetzung als lebensfähig erwiesen haben, etwa die EFTA mit ihrem Industriefreihandel. Daran kann sogar Portugal teilnehmen, das den Nachteil einer wenig entwickelten Industrie, aber den Vorteil niedriger Löhne hat. Ein anderes Beispiel einer partiellen Union ist der britisch-irische Währungsverbund. Er funktioniert, wie die Iren den EG-Planern einmal dargelegt haben, gerade wegen unterschiedlicher Wirtschaftspolitik: Irland tut alles, um den Pfundkurs einzuhalten.

Aber kann man sich vorstellen, dass etwa Grossbritannien seine Beschäftigungspolitik der Notwendigkeit unterordnen würde, einer EG-Währung zu folgen? «Kein einziger Arbeitsloser wegen der EG» war im Abstimmungskampf um die Mitgliedschaft von beiden Seiten zu hören. Andererseits sind es gerade die britischen Gewerkschaften, die die Forderung nach der 35-Stunden-Woche in der ganzen EG erhoben haben. Sie liegen damit genau in der Linie der EG-Politik, die eine Harmonisierung der Sozialbedingungen nicht nur erstrebt, um sich ein «menschliches Antlitz» zu geben, sondern auch, um in der Industrie gleichmässige Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Die EG ist eben so angelegt, dass «eins das andre hält»: der freie Handel – besonders bei den Agrarprodukten mit ihren gemeinsamen Preisen – bedingt stabile Währungsverhältnisse, die nur mit gemeinsamer Wirtschaftspolitik zu erreichen sind. Dazu wiederum ist massive Hilfe der stärkeren an die schwächeren Mitglieder nötig sowie ein starker politischer Entscheidungsmechanismus. Die EG-Gründerväter spekulierten auf den

Sachzwang zur politischen Einigung, aber wenn sie an einen Automatismus glaubten, so hat ihnen die Erfahrung unrecht gegeben.

Zu grosse Unterschiede?

Die Frage ist somit berechtigt, wie die EG starke wirtschaftliche Diskrepanzen in ihrem Innern verkraften könne. In der Neuner-Gemeinschaft reicht die Spanne des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung von 5610 Dollar in der Bundesrepublik Deutschland bis hinunter zu 2130 in Irland (Zahlen von 1973). Die schnell wachsende griechische Wirtschaft kam 1973 auf einen Vergleichswert von 1790 Dollar. Griechenland argumentiert, es habe nun einen ähnlichen Entwicklungsstand erreicht wie Irland und könne daher ohne weiteres der EG beitreten. Die Brüsseler EG-Kommission war in ihrer Stellungnahme skeptischer: «Die griechische Wirtschaft weist in ihrem derzeitigen Entwicklungsstadium eine Reihe struktureller Faktoren auf, die die Möglichkeiten einer homogenen Verzahnung mit den Volkswirtschaften der derzeitigen Mitgliedstaaten einschränken. Insbesondere werden infolge des bedeutenden Anteils der Agrarbevölkerung, der Struktur der griechischen Landwirtschaft und der verhältnismässig schwachen Industrialisierung erhebliche Strukturanpassungen erforderlich sein, für die die Gemeinschaft einen Teil der Kosten zu übernehmen haben wird.»

Wäre Griechenland heute schon EG-Mitglied, so ergäbe sich für den Gemeinschaftshaushalt eine überraschend geringe Mehrbelastung: etwa vier Prozent. Diese Zahl beruht aber «auf der Anwendung der derzeitigen Politiken

der Gemeinschaft, so dass der vorerwähnte tatsächliche Finanzierungsbedarf der griechischen Wirtschaft nicht voll berücksichtigt ist». Die EG-Hilfe zur Modernisierung der Agrarstrukturen (ein Element der Vertragsvollendung) und zur Entwicklung zurückgebliebener Regionen (ein Element der Vertiefung zur Wirtschaftsunion) steckt eben noch in den Anfängen und wird auch den Bedürfnissen der Neunergemeinschaft bei weitem nicht gerecht. Mehr noch als der griechische würde der spanische Beitritt die EG-Instrumente strapazieren: Spanien hat zwar einen ähnlichen Entwicklungsstand wie Griechenland (Bruttoinlandprodukt pro Kopf 1750 Dollar), aber viermal mehr Einwohner (35 Millionen gegenüber 9).

Keine minderwertigen Mitglieder

Für Griechenland schlug die EG-Kommission eine Anpassungsfrist vor dem Beitritt vor. Zum einen sollte darin die Vorbereitung im Rahmen der Assoziation weitergeführt werden: während die industrielle Zollunion schon weit fortgeschritten ist, ist Griechenland bei der Harmonisierung der Agrarpolitik «noch weit von der Position eines Beinahe-Mitgliedstaates entfernt», vor allem, weil die Assoziation zur Zeit der Obersten «eingefroren» war. Über die zur Assoziation gehörenden Entwicklungskredite hinaus sollte Griechenland während der Anpassungsfrist auch Beiträge aus den EG-internen Fonds für Sozial-, Regional- und Agrarpolitik erhalten. Die Kommission erklärte den Griechen, eine solche Anpassungsfrist vor dem Beitritt würde ihnen einen besseren Schutz ihrer Wirtschaft gegenüber Drittländern erlauben, als das bei der Übergangsfrist nach dem Beitritt möglich

wäre (die bei der ersten Erweiterung auf fünf Jahre angesetzt worden war). Der Brüsseler Vorschlag mochte noch so wohlgemeint sein – von den Griechen wurde es als Beleidigung empfunden, zuerst ins EG-Vorzimmer komplimentiert zu werden. Der EG-Ministerrat wetzte die Scharte im griechischen Selbstbewusstsein aus: er beauftragte die Kommission, Verhandlungen über einen Beitritt ohne vorherige Anpassungsfrist vorzubereiten. Dieser Beschluss, als positive politische Geste gemeint und verstanden, hat auch seine Kehrseite: er kann durchaus als Eingeständnis aufgefasst werden, dass die für gesicherte EG-Mitgliedschaft neuer (und alter) Mitglieder notwendigen Strukturanpassungen nicht mit einer kurzen Sonderanstrengung zu schaffen, sondern praktisch eine Daueraufgabe sind.

Da nun für Griechenland – und somit für weitere Kandidaten – kein Vorzimmer geschaffen wird, gewinnt der Vorschlag interner Differenzierung an Gewicht, den Tindemans für den Weg zur «Europäischen Union» gemacht hat. Demnach sollten die stärkeren, der Schlange angehörenden Länder weitere Fortschritte zur Wirtschaftsunion machen, ohne auf die andern zu warten – die aber mitreden könnten und Hilfe zum Aufholen erhielten. Tindemans wollte damit die ohnehin bestehende Zweiteilung positiv nutzen und schliesslich überwinden – doch die schwächeren Länder befürchteten, sie würden auf diese Art abgeschrieben. Seither gehört es in der EG zum guten Ton, die Schaffung einer Kategorie Mitglieder zweiten Ranges abzulehnen: wie der Kommissions-Vizepräsident Haferkamp in Athen den Griechen versicherte, gibt es «im EG-Zug nur eine Wagenklasse».

Doch findet die EG nicht einen Weg, ihren Fortschritt den Pionieren anzuvertrauen, ohne das Prestige der Nachzügler zu verletzen, so wird ihre prekäre Unvollkommenheit durch eine Erweiterung in Südeuropa den Zusammenhalt noch mehr gefährden. Die Anpassung an die neuen Mitglieder, die – auch ohne «Neuverhandlungen» – notwendig ist,

besteht gerade in einer Vertiefung durch verstärkte Instrumente der Solidarität. An der bisherigen Geschichte der EG lässt sich allerdings nicht ablesen, wie stark ein Sachzwang sein muss, bis er politisch wirksam wird.

Daniel Goldstein

RÜCKBLICK AUF KISSINGER

«Die ganze Idee der europäischen Integration stand in scharfem Gegensatz zu (Kissingers) Auffassung von internationalen Beziehungen. Die Schlussfolgerungen, die er früher als Professor aus der Diplomatie des 19. Jahrhunderts gezogen

hatte, standen den Verantwortlichen in Europa vor den Augen. Welch grössere Torheit konnte die vorherrschende Macht begehen, als einer möglichen unabhängigen Koalition von europäischen Staaten, die sonst untergeordnet bleiben würden,

bei ihrer Organisation beizustehen? Was könnte dieser aussenpolitischen Linie fremder sein als die hybride, vorföderale Struktur, die in Brüssel aus wirtschaftlichem Material gebaut wurde? Zu diesem Vorurteil trug Kissingers wirtschaftliche Ignoranz, die von Nixon geteilt wurde, noch bei.»

Dieses scharfe Urteil fällt J. Robert Schaetzel, von 1966 bis 1972 US-Botschafter bei der Europäischen Gemeinschaft, in einem Buch über den Zustand der amerikanisch-europäischen Beziehungen nach den Kissinger-Jahren: «Die zerrüttete Allianz¹». Der Titel erinnert an die Studie über «Die gestörte Partnerschaft», in der Professor Kissinger 1965 wesentlich mehr Verständnis für seine ehemalige Heimat Europa zeigte, als ihm Schaetzel zubilligt. Wie verhielt sich der Professor, Präsidentenberater und dann Staatssekretär geworden, in Wort und Tat zu dem Europa, das mühsam seine Einheit suchte?

In den ersten Jahren nach Nixons Amtsantritt 1969 konzentrierte sich Kissingers geheimnisumwitterte Grossmachtpolitik, so Schaetzel, auf Moskau und Peking. Bestenfalls wurden die «grösseren» Europäer einzeln informiert, vor allem die Franzosen, an deren gaullistischem Gehabe Nixon und Kissinger Gefallen fanden. Die vielfältigen, vertrauensvollen Beziehungen zwischen europäischen und amerikanischen Beamten und Politikern zerfielen – vor allem beklagt sich Botschafter Schaetzel, dass die Diplomaten übergangen wurden. Die praktischen Beziehungen zur EG blieben engstirnigen amerikanischen Verwaltungen überlassen; unter dem draufgängerischen Finanzminister Connally wurde die EG 1971 mit der Dollar-Inkonvertibilität vor den Kopf gestossen

und mit Klagen über ihre Agrar-, Mittelmeer- und Afrikapolitik bedrängt (die ja in erster Linie gerade Frankreich zu verdanken war). Wurde die europäische Einigung öffentlich unterstützt, so waren das laut Schaetzel nur schöne Worte.

Das «Jahr Europas»

«Die europäische Einheit ist für uns, was sie immer war – nicht ein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um zur Stärkung des Westens beizutragen. Wir werden fortfahren, die europäische Einigung als Bestandteil einer weiteren atlantischen Partnerschaft zu unterstützen.» Mit dieser Erklärung eröffnete Kissinger im April 1973 das «Jahr Europas». Nicht gerade als Schuldbekenntnis, aber als Problembeschreibung legte er dar, was ihm Schaetzel später ankreiden sollte. Im atlantischen Bündnis waren laut Kissinger Spannungen entstanden, weil einerseits Europa wirtschaftlich erstarkt, andererseits Amerika nach seiner Vietnam-Frustration der globalen Bürde müde geworden war: «In Amerika hört man Klagen, dass Europa seine Verantwortung vernachlässigt, zu einseitig das wirtschaftliche Eigeninteresse verfolgt und nicht seinen angemessenen Anteil an der gemeinsamen Verteidigungslast trägt. In Europa wird geklagt, Amerika sei darauf aus, Europa wirtschaftlich zu entzweien, oder militärisch im Stich zu lassen, oder diplomatisch zu übergehen.» Die Handelsgespräche würden Gefahr laufen, von Interessengegensätzen beherrscht zu werden, wenn sie den Experten überlassen blieben. Die Politiker müssten daher die wirtschaftlichen Fragen zusammen mit den militärischen und politischen in eine «neue Atlantik-Charta» einbetten, die auch

Japan umfassen und «ein neues Gleichgewicht von Eigeninteresse und gemeinsamem Interesse» herstellen würde. Das bedinge militärisch eine faire Verteilung der Lasten und politisch ein gemeinsames Vorgehen bei der Entspannung gegenüber dem Osten: Europa müsse den USA jetzt dasselbe Vertrauen entgegenbringen wie die Amerikaner den Europäern, als diese selber mit der Entspannung begannen. Prophetisch schloss Kissinger auch die Energiepolitik mit ein: die Versorgungssicherheit, die Währungsgefahren der Erdöldollars und die Beziehungen zu den Ölländern verlangten Zusammenarbeit, nicht Konkurrenz².

So weit, so gut – doch Schaetzel schien es «seltsam, dass ein ehemaliger Professor für internationale Angelegenheiten die unproduktivste diplomatische Kunstform, das Aufsetzen von Communiqués, als Mittel zur Belebung der amerikanisch-europäischen Beziehungen wählte³». Drei Jahre später griff Kissinger selber diese Frage auf: «Es ist nur noch von akademischem Interesse, zu debattieren, ob die USA zu theoretisch vorgehen, als sie ... die Ausarbeitung einer neuen atlantischen Erklärung vorschlugen, oder ob unsere europäischen Freunde gut daran taten, diesen Vorschlag als Test für die europäische Identität zu behandeln⁴.» Dabei hatte Kissinger die «Identitätsfrage» selber aufgeworfen.

Nur «regionale Interessen»?

Nicht der Vorschlag einer neuen Atlantik-Charte kloppte die Europäer aus dem Busch, sondern folgender Satz: «Die USA haben weltweite Interessen. Unsere europäischen Verbündeten haben

regionale Interessen. Diese (Interessen) liegen nicht notwendigerweise in Konflikt miteinander, sind aber ... auch nicht automatisch identisch⁵.» Was Kissinger als Tatsachen-Feststellung aussprach, empfanden die Europäer als Definition einer zweitrangigen Rolle, die ihnen im amerikanischen Bündnissystem zuge-dacht sei. Gar einem amerikanisch-sowjetischen «Kondominium» unterstellt war Europa nach französischer Ansicht durch das Nixon-Breschnew-Abkommen vom Sommer 1973 über Kriegsverhütung (seither hat freilich Paris ein eigenes Abkommen dieser Art mit Moskau abgeschlossen). In ihrem – durchaus begründeten – Komplex der militärischen Abhängigkeit behagte den Europäern auch die Verbindung von sicherheits- und wirtschaftspolitischen Fragen nicht, die Kissinger vorschlug. Am krassesten drückte das Pompidous angriffiger Aussenminister Michel Jobert aus: ein Kuhhandel nach dem Motto «Du schützt mich, ich bezahle Dich» komme nicht in Frage. Kissinger verwahrte sich zwar mit dem Hinweis, nur eine politische Gesamtschau könne zu Lösungen führen, gegen den Vorwurf der Erpressung. Dass aber auf amerikanischer Seite auch handfestes Kalkül im Spiele war, beweist ein Dokument, das Handelsminister Peterson für Präsident Nixon ausarbeitete. Um ihr Handelsdefizit zu bekämpfen, sollten die USA Zollkonzessionen (als Ausgleich für Nachteile aus der EG-Erweiterung), Abbau des Agrarschutzes und Verzicht auf protektionistische Industriepolitik verlangen. Um solche einseitigen Handelsvorteile zu erzwingen, sollten die USA in einer Gesamtverhandlung unter Kissingers Leitung monetäre und militärische Hebel ansetzen⁶. Um diesem Druck auszuweichen, arbeitete die EG eine weit-

schweifige wirtschaftspolitische Erklärung aus, während die sicherheitspolitischen Aspekte in der NATO behandelt werden sollten. Unter der Bedingung, dass mit einer «Dacherklärung» unter Einschluss Japans doch wieder eine Verbindung hergestellt würde, akzeptierte Kissinger die Unterteilung. Dagegen war er unzufrieden, dass die EG-Länder gleich mit einem fertigen Entwurf auftraten, der ohne die USA ausgearbeitet worden war.

Oktoberkrieg legt Spannungen bloss

Mit dem Oktoberkrieg und in seinem Gefolge der Erdölkrise traten die atlantischen Spannungen vollends zutage. Die Europäer beklagten sich, weil sie von den USA bei deren Verhandlungen mit den Sowjets und namentlich beim weltweiten Truppenalarm nicht konsultiert wurden – und die Amerikaner beschwerten sich, weil die europäischen NATO-Länder (mit Ausnahme des noch salazaristischen Portugals) keinen Nachschub nach Israel über ihre Territorien zuließen. Überdies gaben die EG-Länder nach dem Krieg ohne Rücksprache mit den USA eine Nahosterklärung ab, die – unter «Öldruck» entstanden – wie ein Kniefall vor den Arabern aussah, seither aber fast zum Gemeinplatz geworden ist. (Aus israelischer Sicht enthält die EG-Position einen Widerspruch: Rückzug aus den besetzten Gebieten, aber Recht auf «sichere und anerkannte Grenzen». Den Arabern geht die Anerkennung der «legitimen Rechte» der Palästinenser zu wenig weit, doch haben sie sich bisher vergeblich um ein weiteres Entgegenkommen der EG bemüht.)

Nach Kissingers Ansicht war der Hauptgrund für die Spannungen nicht

das Fehlen von Konsultationen, sondern eine Meinungsverschiedenheit in grundsätzlichen Fragen: war der Krieg ein lokaler oder ein ost-westlicher Konflikt; war er die Ursache der Energiekrise, oder hatte diese tiefere Gründe, die gemeinsam angegangen werden müssten? Kissinger sprach nicht aus, aber deutete an, dass sich die Europäer eben gemäss regionalen Interessen verhielten: sie wollten zwar nicht gegen Israel, aber soweit für die Araber sein, als es die Ölversorgung erforderte. Die USA hatten laut Kissinger «keine Absicht, Europas internationale Rolle auf regionale Fragen zu beschränken. Von uns aus gesehen, sollte die europäische Einigung Europa befähigen, eine grössere Verantwortung für den Weltfrieden zu übernehmen, was letzten Endes im gemeinsamen Interesse läge». Kissinger räumte ein, dass die USA in der Hitze des Gefechts ausnahmsweise einmal keine genügenden Konsultationen geführt hätten – auf europäischer Seite aber scheine man nun «zu versuchen, die Verweigerung von Konsultationen zu einem Definitionsprinzip der europäischen Identität zu machen». Formalistische EG-Prozeduren, die die USA vor nicht mehr diskutierbare *Faits accomplis* stellten, würden den natürlichen Dialog und die in Jahrzehnten geknüpften Bande von Kommunikation und Vertrauen zerstören. Konkret schlug Kissinger eine Energie-Aktionsgruppe der Industrieländer vor, die Energie-Einsparungen und -Alternativquellen fördern und die Beziehungen zu den Produzentenländern organisieren sollte⁶.

Euro-arabischer Dialog ohne USA

Die EG-Regierungschefs, die sich zwei Tage nach diesem Vorschlag, Mitte De-

zember 1973, in Kopenhagen trafen, gingen nicht darauf ein, sondern fassten gute Vorsätze für eine EG-eigene Energiepolitik und veröffentlichten eine Erklärung über die «europäische Identität». Diese Identität sollte sich durch gute Beziehungen zu aller Welt auszeichnen. Nicht deswegen machte das Kopenhagener Treffen Schlagzeilen, sondern dank vier arabischen Aussenministern, die ungefragt ihre Aufwartung machten und der EG vorschlugen, die Beziehungen zwischen Industrie- und Rohstoffländern auf eine neue, «entkolonisierte» Basis zu stellen. Für die EG war nun der Rahmen abgesteckt, in dem sie ihre eben definierte Identität zu beweisen hatte: es galt, durch innere wie äussere Solidarität ein gutes Einvernehmen sowohl mit den Amerikanern als auch mit den Arabern (und Israel) zu schaffen.

Mit knapper Not gelang es den EG-Ländern, an der Energiekonferenz, die die USA im Februar 1974 nach Washington einberiefen, mit einer gemeinsamen Ausgangsposition aufzutreten: es sollte keine neue Institution gegründet werden, da diese von den Arabern als Kampfinstrument aufgefasst würde. Acht EG-Mitglieder akzeptierten die Energiegruppe, die schliesslich als Internationale Energieagentur der bestehenden OECD eingegliedert wurde. Frankreich schrie Verrat, hielt sich von dem neuen Organ fern und versuchte allein mit den Arabern ins Ölgeschäft zu kommen, aber auch die ganze EG zum Dialog mit der Arabischen Liga zu führen. Die EG lancierte anfangs März den «euro-arabischen Dialog» und informierte Kissinger kurz vor der Öffentlichkeit darüber, wobei sie versicherte, sie wolle weder seine Friedensbemühungen stören noch separate Ölverhandlungen

mit den Arabern führen. Kissinger erklärte sich trotzdem «beunruhigt»: er beanspruche zwar nicht ein Vetorecht gegenüber den euro-arabischen Beziehungen, aber die USA müssten Gelegenheit haben, in vorherigen Konsultationen ihren Standpunkt zur Geltung zu bringen. Sonst, so liess Kissinger wissen, sei Europas Verteidigung gefährdet, auch wenn sie im Interesse Amerikas liege: «Wir haben Truppen in Europa nicht, um den Europäern einen Gefallen zu erweisen, (und wir wollen) in den gegenwärtigen Umständen keine Truppen abziehen, ... aber diese Umstände beinhalten auch die Kompatibilität der Aussenpolitiken.» Konsultationen müssten «zwischen den USA und Europa Beziehungen schaffen, die nicht auf Wettbewerb und potentieller Feindseligkeit ... gegründet sind». Die Energiekrise habe eine Tendenz zu nationalen Alleingängen, Protektionismus und direkten bilateralen Abmachungen hervorgerufen. Diese Tendenz könne aufgehalten werden, wenn die USA «die Führerschaft bieten, zu der wir fähig sind» – wie in der Energiekonferenz bewiesen⁷.

Nixons Märzgewitter

Die USA gaben nun den Versuch auf, die gewünschten Beziehungen zur EG mit einer Grundsatzerklärung herzustellen. Im Dezember 1973 hatten sich die EG-Aussenminister und Kissinger in ihrem ersten und einzigen Treffen darauf geeinigt, die Erklärung müsse kürzer und «politischer» werden als der erste EG-Entwurf. Auch ein zweiter Entwurf enthielt für die Amerikaner zu wenig Konsultationsverpflichtungen, und im März sagte Nixon kurzerhand ein Tref-

fen hoher Beamter ab, bei dem der Text hätte bereinigt werden sollen. Der vom Watergate-Skandal bedrängte Präsident polterte, die Europäer dürften sich nicht mehr gegen die USA «zusammenrotten» – «ganging up» – und müssten begreifen, dass sie nicht zugleich Sicherheitszusammenarbeit und Feindseligkeit in Wirtschaft und Politik haben könnten: entweder müsse man überall zusammenarbeiten oder sich ganz trennen – aber die USA seien für die europäische Sicherheit «unentbehrlich» und hätten Anspruch auf «faire» Exportmöglichkeiten⁸. Nur amerikanisches «leadership», so Nixon, könne den Frieden bewahren, kein anderes Land habe genügend Macht, um «die freie Welt zu führen»⁹.

In der Presse wurde der Ton noch schärfer: in den USA wurde Frankreich beschuldigt, die Araber zur Weiterführung des USA-Boikotts anzustacheln, und in Frankreich konnte man lesen, Kissinger habe die ganze Ölkrise angezettelt, um Europa in die Abhängigkeit von den USA zu zwingen und um einen hohen Preis für die amerikanischen Ölreserven zu erzielen. Besonders pikiert waren die Europäer über eine Bemerkung Kissingers in einem historischen Vortrag: seit dem Ersten Weltkrieg habe es «in Europa sehr selten völlig legitime Regierungen gegeben», das heisst völlig vom Vertrauen des Volkes getragene. Diese Bemerkung, so präzisierte Kissinger dann, habe sich nicht auf die heutigen Regierungen bezogen¹⁰. Im Rückblick auf die Reibereien im Gefolge des Nahostkrieges erklärte Kissinger später: «Warum sind die Europäer so feindselig gegenüber den USA? Ich glaube, sie leiden an einem enormen Gefühl der Unsicherheit. Sie erkennen, dass ihre Sicherheit von den USA abhängt, dass

ihr wirtschaftliches Wohlergehen von den USA abhängt, und sie wissen, dass wir im Grunde mit dem, was wir tun, recht haben. So bringt das Gefühl der Ohnmacht, der Unmöglichkeit, bei sich zu tun, was sie als richtig anerkennen, eine gewisse Reizung hervor»¹¹.

Die rüde Politik Nixons und Kissingers war für Schaetzel unmissverständlich: «Das Ziel war ein fügsames Vasallen-Europa, mit dessen Blanko-Vollmacht die Amerikaner ihren Verhandlungen nachgehen könnten, sei es mit Russen oder Arabern.» Washingtons «Überreaktion auf das ... begrenzte EG-Angebot an die Araber» war «das erste Mal seit dem Krieg, dass die US-Regierung Europa genau wie ein feindliches Land behandelte». Diese Taktik entsprach laut Schaetzel der Stimmung eines amerikanischen Publikums, das nach Vietnam von der Welt enttäuscht war. Schliesslich aber habe Nixon eingesehen, dass er in seinem Watergate-Überlebenskampf keinen «offenen Krieg mit den Europäern» brauchte, sondern aussenpolitische Geschicklichkeit beweisen musste¹². Kissinger fand es ohnehin «anormal und gefährlich», dass die Öffentlichkeit beidseits des Atlantiks «ausserpolitische Erfolge immer mehr in den Beziehungen zu Gegnern sieht, während die Beziehungen von Verbündeten von Zank gekennzeichnet scheinen»⁶. Kurzum – das März-Gewitter legte sich so plötzlich, wie es gekommen war.

«Harmonie plötzlich wiederentdeckt»

Auch auf europäischer Seite besserten sich die Voraussetzungen, um das «Jahr Europas» zu einem halbwegs würdigen Abschluss zu bringen. In den drei grös-

ten EG-Ländern wechselte innert weniger Wochen die Führung: von Heath zu Wilson, dem die EG sicher keinen Affront gegenüber den USA wert war, von Pompidou zu Giscard, der eher mit sich reden liess, und von Brandt zu Schmidt, der als Finanzminister an der Energiekonferenz besonders «atlantisch» aufgetreten war. Der euro-arabische Dialog wurde mit der Vorsichtsklausel versehen, dass jedes EG-Land die Möglichkeit behielt, die USA laufend zu konsultieren (während die offiziellen EG-Konsultationen, gegen die sich die Franzosen sträubten, von Fall zu Fall beschlossen werden mussten). Mit dieser vagen Konsultationsformel begnügten sich die Amerikaner, und von einer formellen Erklärung EG-USA war nicht mehr die Rede. In der NATO unterzeichnete man im Juni 1974 eine Erklärung, um die Sicherheitsbande zu bekräftigen, die sich auf «harmonische wirtschaftliche und politische Beziehungen», auf Konsultationen auch über Ereignisse ausserhalb des NATO-Gebietes und auf Fortschritte in der europäischen Einigung stützen sollten. Zur Unterzeichnung auf Gipfelebene kam nur Giscard nicht, aber er schickte immerhin Premier Chirac. Bei der Wiederholung des NATO-Gipfels ein Jahr später kam sogar Giscard nach Brüssel, aber nur zu einem Diner bei König Baudouin. Laut Schaetzel blieb trotz der «plötzlichen Wiederentdeckung der Harmonie ... in der amerikanischen Erinnerung der Eindruck geprägt, dass die europäische Einheit die amerikanischen Interessen nicht förderte, sondern bedrohte¹³».

In seiner Antrittsrede im August 1974 beging Präsident Ford den Fehler, nur die NATO, aber nicht Europa zu erwähnen. Das veranlasste Giscard zu einem

Aufruf zur europäischen Einigung – und Ford zur Ankündigung, er wolle sowohl mit Frankreich als auch mit den andern europäischen Freunden und der aufstrebenden EG zusammenarbeiten. Giscard gab der direkten Zusammenarbeit den Vorzug. Ein Treffen mit Ford im Dezember auf Martinique ergab einen ersten Kompromiss in der alten Streitfrage des Währungsgoldes, sowie die amerikanische Unterstützung für Giscard's Idee eines Nord-Süd-Dialoges.

Westliche Wirtschaftsführung

Für das Zustandekommen des Dialogs übernahm dann die EG als Ganzes eine nützliche Vermittlerrolle zwischen den USA und der Dritten Welt. Im Verlauf der Diskussionen um die «neue Weltwirtschaftsordnung» zeigte sich aber, dass die EG in der Substanz den «interventionistischen» Forderungen der Entwicklungsländer kaum mehr entgegenkommt als die USA. Zumindest die Bundesrepublik verfiert ebenso stark wie die USA die freie Marktwirtschaft. Für die amerikanische Weltwirtschaftspolitik gilt nach wie vor die traditionelle Maxime der «offenen Tür», die dem Tüchtigsten den Vorrang lässt. Die amerikanischen Einwände gegen die erstarkende EG bezogen sich ja gerade auf «Türschliessung» gegenüber den USA. In ihrer Afrika- und Mittelmeerpoleitik hat die EG nun darauf verzichtet, von den beteiligten Entwicklungsländern Privilegien zu verlangen. Der Streit mit den USA um Zollkonzessionen als Ausgleich für die EG-Erweiterung wurde ohne viel Aufhebens beigelegt. Die GATT-Runde über allgemeine Zollsensungen trat in ein langwieriges Stadium der Expertengespräche – man zeigte in

der Rezession keine Eile mit der Handelsliberalisierung, sondern war froh, wenigstens einen Rückfall in den Protektionismus einigermassen verhindern zu können (wobei die US-Regierung mit ihren eigenen Protektionisten am meisten zu schaffen hatte). Die amerikanische Handelsbilanz erholte sich, aber nicht dank handelspolitischen Offensiven, sondern dank der Dollar-Abwertung.

Im französisch-amerikanischen Gold- und Festwährungsdisput erhielt Giscard keine Rückendeckung von der EG – daher suchte und fand er eine direkte Einigung im exklusiven Kreis, den er im November 1975 nach Rambouillet einlud: USA, Japan, Frankreich, Westdeutschland, Grossbritannien und Italien. Trotz dem Aufbegehren der kleineren EG-Länder tagte der «westliche Führungsgipfel» im Juni 1976 in Porto Rico erneut – und besprach dabei sogar ein ausgesprochen «europäisches» Problem: einen allfälligen Hilfsboykott bei kommunistischer Regierungsbeteiligung in Italien. Bundeskanzler Schmidt gebärdete sich dabei ebenso antikommunistisch wie die Amerikaner – aber die Probe aufs Exempel blieb den Europäern ja dann erspart. Auch im Falle Portugals löste sich das Problem der Kommunistenbehandlung «von selbst», nachdem es in der NATO einiges Kopfzerbrechen verursacht hatte.

Problematisches «Leadership»

Im Verhältnis zum Osten wurde in der NATO immer mehr über immer weniger konsultiert: die Verhandlungen SALT über Rüstungsbegrenzung und MBFR über Truppenabbau stockten ohnehin, und die Europäische Sicherheitskonfe-

renz ging über die Bühne, ohne dass im Westen die latenten Meinungsverschiedenheiten darüber ausbrachen, ob die östlichen Konzessionen einen Abschluss auf Gipfelebene rechtfertigten. Vor allem aber blieb der NATO die Bewährungsprobe einer neuen Nahost- und Energiekrise erspart. Meinungsverschiedenheiten über weiter entfernte Krisenherde blieben ohne Folgen: 1975 forderte Kissinger die EG-Länder vergeblich auf, Hanoi wegen einseitigen Bruchs des Waffenstillstands zu verurteilen, und 1976 anerkannten die EG-Länder die MPLA-Regierung in Angola, obwohl die USA empfahlen, den Abzug der Kubaner zur Voraussetzung zu machen. Zu einer aktiven Politik – ob für die Amerikaner hilfreich oder lästig – scheint Europa im südlichen Afrika ohnehin nicht fähig zu sein: es war weder Grossbritannien noch die EG, die die Rhodesienverhandlungen einleitete, sondern Kissinger mit seiner letzten Solo-Tour.

Europa ist eben noch nicht so sehr «geworden», dass die Frage wirklich beantwortet werden muss, wie es sich denn zum amerikanischen «leadership» verhalte. Das war die – nicht ausdrücklich gestellte und schliesslich auch nicht beantwortete – Grundfrage in Kissingers «Jahr Europas». Das ominöse Wort «leadership», das in Kissingers Reden von 1973 gar nicht auftauchte, hat im amerikanischen Sprachgebrauch keinen autoritären Beigeschmack, sondern steht für «natürliche» Führerschaft, für mitreissendes Vorgehen mit dem guten Beispiel. Mit der Initiative für eine «neue Atlantikcharta» wurde solches «leadership» nicht beansprucht, sondern praktiziert. Erst als die EG sich im März 1974 anschickte, mit dem Araber-Dialog eine eigene, anderslaufende Initiative zu ergreifen, sprachen

sowohl Kissinger als auch Nixon ausdrücklich von amerikanischem «leadership». Nun sah diese «Führerschaft» tatsächlich wie ein amerikanischer Anspruch auf den Gehorsam der übrigen «freien Welt» aus.

Auf dem Weg zur Partnerschaft?

Seither hat Kissinger – zumindest in seinen Reden – wieder die andere Seite des «leadership» hervorgekehrt: seit Vietnam sei die Zeit vorbei, wo Amerika seine Ansichten dank seiner Macht ohne weiteres durchsetzen konnte, ohne die «Geduld, Subtilität und Flexibilität», mit der weniger begüterte Länder ihre Aussenpolitik führen müssten. «Wir sind immer noch der gewichtigste einzelne Faktor in internationalen Angelegenheiten – aber wir sind eine Nation unter vielen. Das Gewicht unseres Einflusses hängt jetzt entscheidend ab von unserem Zielbewusstsein, unserer Ausdauer, unserer Kreativität, unserer Macht und unserer Zuverlässigkeit¹⁴.» Solches «leadership» ist, im Gegensatz zu autoritärem, nicht unteilbar, wie Kissinger im Juni 1976 in einer Rede ausführte, die schon wie ein politisches Testament tönte: «Es ist nicht gesund für die USA, das einzige Zentrum von Initiative und Leadership in der demokratischen Welt zu sein. Es ist nicht gesund für Europa, nur ein passiver Teilnehmer zu sein, sei die Freundschaft und Konsultation auch noch so eng.» Amerika begrüße daher Europas wachsendes Gewicht, es habe Interesse an einem «starken Partner mit gleichgerichteten Werten». Europa müsse aber seine Einheit selber finden, wenn auch nicht in Opposition zu den USA (was «kein vernünftiger Europäer» wolle). Die Querelen des Europajahrs seien durch «Konsul-

tation und Kooperation von nie dagewesener Breite und Tiefe» beigelegt worden und die industriellen Demokratien hätten in Rambouillet, in Porto Rico und bei anderen Gelegenheiten ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit bewiesen, doch bleibe für Ost-West-Entspannung Nord-Süd-Kooperation (beides aus einer Position der Stärke heraus) noch viel zu tun.

Die Führerschaft dabei, die Legitimität voraussetzt, erwartet Kissinger eben doch in erster Linie von Amerika: «Als demokratische Regierungen müssen wir immer und immer wieder das Vertrauen unserer Völker verdienen. Als eine Nation, die die Bürde des Leadership auf sich genommen hat, haben die USA eine besondere Verantwortung: wir müssen das Trauma der jüngsten Vergangenheit überwinden ... und die Qualitäten bewahren, die für Weltführung nötig sind. In Europa, überall, wo das Verständnis der Regierungen für die Bedürfnisse der Bürger nachgelassen hat, sind Reform und Wiederbelebung nötig¹⁵.» Führerschaft aufgrund moralischer Stärke – das ist genau, was Carter verspricht, der an Kissingers Politik weniger die Prinzipien als den Stil kritisiert hat und mit der Ernennung von Cyrus Vance zu seinem Staatssekretär eine für die Europäer willkommene Wende anzeigt. Diese Ernennung lässt nämlich erwarten, dass Carter bei seiner «besonderen Aufmerksamkeit» für die Verbündeten noch mehr auf deren Empfindlichkeit Rücksicht nehmen wird, als es Kissinger in den letzten Jahren tat. Den Europäern fehlte die Selbstsicherheit, um mit einem Kissinger von gleich zu gleich zu reden. Geschadet hat ihnen dessen deutliche Sprache trotzdem nichts. Nach jener stürmischen Märzwoche von 1974, in der Kissinger den

europäischen Regierungen neben Feindseligkeit auch Mangel an Legitimität vorgeworfen hatte, meinte er selber: «Ich habe das Gefühl, in dieser Woche mehr für die europäische Einigung getan zu haben als irgendwer seit Jean Monnet.»

Daniel Goldstein

¹J. Robert Schaetzel. *The Unhinged Alliance, America and the European Community*. New York 1975. S. 51f. – ²Kissinger am 23. April 1973 in New York vor der Associated Press. – ³Schaetzel S. 76. – ⁴Kissinger am 25. Juni 1976 in London vor dem International Institute for Strategic Studies. – ⁵Petersons Assistent Frank V.

Fowkes in *National Journal* 7. Juli 1973, zitiert in *Le Monde diplomatique*, November 1974. – ⁶Kissinger am 12. Dezember 1973 in London vor der Pilgrims' Society. – ⁷Kissinger am 7. März 1974 vor der Finanzkommission des Senats. – ⁸Nixon am 15. März 1974 in Chicago vor Geschäftsleuten. – ⁹Nixon am 26. März 1974 in Washington vor Direktoren von Landwirtschaftszeitungen. – ¹⁰Kissinger am 11. März 1974 in Washington vor Parlamentarierfrauen und Erklärung dazu am 14. März 1974. – ¹¹Kissinger, Interview mit «*Business Week*», Anfang Januar 1975. – ¹²Schaetzel S. 77f. – ¹³Schaetzel S. 66. – ¹⁴Kissinger am 17. April 1975 in Washington vor der American Society of Newspaper Editors.

ZUR EUROPÄISCHEN EINIGUNG: EIN MANN UND SEINE METHODE

Die Memoiren Jean Monnets

Mit 87 Jahren hat sich Jean Monnet, der unermüdliche «Vater Europas», die Musse genommen, seine Memoiren¹ zu schreiben. Auf 600 Seiten ist nicht ein Buch entstanden, sondern deren drei: ein faszinierender Lebensroman, eine Geschichte der europäischen Einigung und ein Lehrbuch der «Monnet-Methode», zu der auch der ungeschminkte und präzise Stil gehört. Seine Methode, Menschen und Nationen dazubringen, ihre gemeinsamen Interessen zu erkennen und entsprechend zu handeln, hat Monnet in allen Stationen seiner Laufbahn angewandt und weiterentwickelt: als Beauftragter für die alliierte Nachschuborganisation in beiden Weltkriegen, als stellvertretender Generalsekretär des Völkerbundes, sogar als privater Geschäftsmann in der Wirtschaftsfinanzierung Polens, Rumäniens und Chinas, als Vermittler zwischen de Gaulle und Giraud bei den freien Franzosen, nach dem Krieg als französischer Planungskommissar, als Inspirator und erster Präsident der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion), schliesslich von 1955 bis 1975 als «spiritus rector» des «Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa».

Woraus besteht Monnets Methode? Zunächst daraus, den richtigen Moment zu erfassen: «Das Leben ist freigiebig mit Gelegenheiten zu handeln, doch muss man durch langes Nachdenken

darauf vorbereitet sein, sie zu erkennen und ... im Hinblick auf ein Ziel zu nutzen. Meines war die gemeinsame Aktion.» Monnet verstand es, seine Ideen dort vorzubringen, wo sie verwirklicht werden konnten: bei den Inhabern politischer Macht. Er selber wollte nicht zu ihnen gehören, da der Kampf um die Macht den Blick für die wirklichen Probleme verneble: «Braucht es viel Zeit, um an die Macht zu kommen, so braucht es wenig, um den Machthabern den Weg zu erklären, die Schwierigkeiten des Moments zu überwinden ... Wenn ihnen Ideen fehlen, nehmen sie dankbar welche entgegen – unter der Bedingung, dass man Ihnen die Urheberschaft überlässt.» Der knapp sechsundzwanzigjährige Monnet, als Reisender im väterlichen Cognacgeschäft bereits welterfahren, scheut sich 1914 nicht, den französischen Premierminister Viviani aufzusuchen und von der Notwendigkeit zu überzeugen, die wirtschaftlichen Kräfte der Alliierten gemeinsam zu nutzen.

Von derselben Sache sprechen

Nach London geschickt, wendet Monnet eine Regel an, die sich auch später immer wieder bewähren sollte: «Zuerst eine Gesamtbilanz aufstellen.» Bequemen sich die nationalen Verwaltungen auf Befehl von oben erst einmal dazu,

ihre Informationen auszutauschen, so ergibt sich daraus von selbst das Bewusstsein, gemeinsam handeln zu müssen, und gleichzeitig entsteht eine von gegenseitigem Vertrauen getragene Aktionsequipe. «Von derselben Sache zu sprechen, ist die erste und vielleicht die einzige Regel, um sich zu verstehen. – Wenn Sie Menschen verschiedener Herkunft zusammenbringen, sie mit ein und demselben Problem konfrontieren und mit dessen Lösung beauftragen, so sind es nicht mehr dieselben Menschen. Sobald sie nicht mehr einzelne Interessen zu verteidigen haben, kommen sie ohne Mühe zu ein und derselben Ansicht.»

Das Meisterstück dieses Vorgehens war die Ausarbeitung der Montanunion und dann deren Verwaltung in der «Hohen Behörde» unter Monnets Vorsitz: «Zahlreiche übereinstimmende Berichte verbreiteten die Legende, in den Institutionen von Luxemburg sei wie in einem Laboratorium ein neuer Menschentyp am Entstehen. Das beunruhigte natürlich jene, die die Bildung einer von den nationalen Realitäten abgeschnittenen Technokratie mit grosser, unkontrollierter Macht befürchteten. Zweifellos entstand etwas Neues und Starkes in unserer Equipe: der europäische Geist als Frucht der gemeinsamen Arbeit und vor allem der Notwendigkeit, nach breiter Diskussion und Konsultation zu einem gemeinsamen Schluss zu kommen. Dieser europäische Geist stiess die gewohnten Denkschemata um, aber wenn er sich durchsetzte, so nicht wegen einer technokratischen Autorität, die wir nicht hatten und vor der die EG-Kommission auch heute noch durch die Art ihrer Befugnisse geächtet ist: mehr Beratung und Empfehlung als Entscheidung. Der Ein-

fluss, der von Luxemburg ausging, stützte sich auf das Vorbild der enthusiastischen Menschen, die aus sechs Ländern kamen und eine gemeinsame Sprache sprachen.»

Die Souveränitäten verschmelzen

Interessengegensätze traten auch in der «Hohen Behörde» auf – doch sie wurden dank dem Mechanismus der Mehrheitsentscheidung ohne Spaltung überwunden: «Die Mehrheitsregel war das sicherste Mittel, um einen einstimmigen Entscheid herbeizuführen, da sie die Minderheit zur Mässigung anhält. Aber auch für die Mehrheit besteht die Mässigung darin, ... ihre Ansicht nicht aufzuzwingen, sondern höchstens nach einer erschöpfenden Diskussion durchzusetzen.» Diese Entscheidungsfähigkeit ist der wesentliche Fortschritt gegenüber der blossen Zusammenarbeit zwischen Regierungen, die nur die Diskussion, nicht die Entscheidung herbeiführt. Die Zusammenarbeit «ist der Ausdruck der nationalen Macht als solcher und kann diese nicht ändern – sie wird daher niemals die Einheit hervorbringen. – Das Vetorecht ist die tiefere Ursache und zugleich das Symbol der Unfähigkeit, die nationalen Egoismen zu überwinden». An diesem Grundübel krankten der Völkerbund und die UNO, aber auch der Europarat und die Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (später OECD). Oft ist das Vetorecht Ausdruck des Willens, andere zu beherrschen, statt in Gleichheit zusammenzuarbeiten.

Um diese Mentalität – die Monnet de Gaulle vorwirft – zu überwinden, muss man immer wieder «zeigen, dass die Souveränität zugrunde geht, wenn

man sie in den Formen der Vergangenheit einfriert. Damit sie lebt, muss sie in einen grösseren Rahmen überführt... und mit anderen verschmolzen werden». Gerade eine starke nationale Autorität ist imstande, Souveränität zu delegieren. Ein Vorentwurf zum Schuman-Plan für die Montanunion enthielt folgenden Satz, der dann wegfiel, wohl weil er allzu deutlich war: «Dieser Vorschlag hat eine wesentliche politische Tragweite: ins Bollwerk der nationalen Souveränitäten eine Bresche zu schlagen, so eng dass sie Zustimmung findet, und so tief, dass sie die Staaten zu der Einheit führt, die für den Frieden notwendig ist.» Den Ausdruck «Supranationalität» liebt Monnet nicht; entscheidend ist für ihn die Aufstellung gemeinsamer Institutionen: «Nichts ist möglich ohne die Menschen, nichts ist dauerhaft ohne die Institutionen. – In ein neues System von Verpflichtungen gestellt, ... verändern sich die Menschen. Sie werden besser, wenn der neue Rahmen besser ist: das ist ganz einfach die Geschichte des Zivilisations-Fortschritts, und es ist die Geschichte der Europäischen Gemeinschaft. Die Schwierigkeiten, auf die die Europäer in ihren gegenseitigen Beziehungen noch täglich stossen, dürfen uns nicht täuschen: das sind jetzt interne Schwierigkeiten, wie wir sie normalerweise im Innern unserer Länder durch die Diskussion und die frei akzeptierte Entscheidung regeln.»

Geduld oder grosser Wurf?

Unablässiges Wiederholen, geduldiges Überzeugen, die Aktion den Möglichkeiten des Augenblicks anpassen – das alles sind Elemente von Monnets Me-

thode, die aber auch den Versuch des grossen Wurfs kennt: «Die Menschen akzeptieren die Veränderung nur aus Notwendigkeit, und sie sehen die Notwendigkeit nur in der Krise.» Je grösser die Krise, desto grösser die Chance. Monnet stellt seinen Memoiren das Kapitel über den Versuch voran, 1940 den französischen Zusammenbruch durch die totale Fusion mit Grossbritannien zu verhindern. Diese «Geste von absoluter Grösse und unmittelbarer Wirksamkeit» überzeugte Churchill und de Gaulle, obwohl sie «in ihrem mystischen Glauben an die nationale Souveränität» nicht an eine tatsächliche Fusion glaubten. Die französische Regierung war zu einem solchen Willensakt ohnehin nicht mehr fähig, und so blieb das britische Angebot Papier – doch glaubt Monnet noch heute, dass die Fusion mit mehr Glück hätte Wirklichkeit werden können.

Nach dem Krieg jedoch, als Adenauer die totale deutsch-französische Union vorschlug, hielt Monnet den Moment nicht für geeignet, um eine europäische Gesamtkonstruktion zu versuchen, und er interessierte sich daher auch wenig für die idealistischen Bemühungen europäischer Föderalisten. Dagegen griff er einen andern Vorschlag Adenauers auf, nämlich die Montanindustrie Deutschlands, Frankreichs und des Benelux einer gemeinsamen Behörde zu unterstellen. Damit konnte nicht nur das dringende Problem der alliierten Kontrolle über die deutsche Montanindustrie gelöst, sondern auch die europäische Einigung an einem Schlüsselpunkt angepackt werden: über die Grenzen hinweg verschmolzen, würden Kohle und Stahl von einem Symbol der Kriegsmacht zu einem «Pfand des Friedens». Monnet

arbeitete in einem engen Freundeskreis die Erklärung aus, mit der Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 Deutschland die Montanunion anbot: «Europa wird weder auf einen Schlag noch durch eine Gesamtkonstruktion errichtet werden, sondern durch konkrete Errungenschaften, die zuerst eine faktische Solidarität schaffen.» Für Monnet war damit «die erste Grundlage einer europäischen Föderation» gelegt, nach einer Methode, die «langsam und wenig spektakulär erscheint, aber seit 25 Jahren ununterbrochen funktioniert». Auch für die Art des Funktionierens lieferte die Gründung der Montanunion ein Beispiel: den ersten Nachtmarathon des Ministerrates, als man sich für den Sitz nur auf ein Provisorium einigen konnte.

Europa – Baustein der Weltordnung

1955, als der Aufbau der Montanunion gesichert war, die weitere Einigung jedoch mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft einen Rückschlag erlitten hatte, legte Monnet sein Amt nieder und gründete das «Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa» mit offiziellen Vertretern aller Parteien und Gewerkschaften (Gaullisten und Kommunisten ausgenommen). In rastloser Reisediplomatie brachte Monnet die politischen Kräfte zu gemeinsamen Stellungnahmen und förderte auch hinter den Kulissen die Gründung und Entwicklung der Euratom und der EWG. Monnet hoffte auf die Nuklearenergie als entscheidenden Antrieb für Europa, sein Komitee warnte prophetisch vor der Erdöl-Abhängigkeit: «Von der Energieversorgung Westeuropas hängen Fortschritt

oder Niedergang unserer Länder ab.» Die allgemeine Wirtschaftsgemeinschaft fand Monnet «ein bisschen vage», doch war sie nötig, um Deutschland für Euratom zu gewinnen. Monnets Skepsis war begründet, doch «wenn die Erfahrung gezeigt hat, dass die Entscheidungsbefugnis in ungenügender Masse auf die europäische Ebene übertragen wurde, so ist es die Sache der Politiker von heute, nachzuholen was jene von gestern ihren zögernden Parlamenten nicht vorzuschlagen wagten».

Zunächst galt es jedoch für das Komitee, das Erreichte gegen de Gaullesche Obstruktion zu bewahren und den Beitritt Grossbritanniens zu fördern: «Nur die wirtschaftliche und politische Einheit Europas inklusive England und die Herstellung partnerschaftlicher Beziehungen von gleich zu gleich zwischen Europa und den Vereinigten Staaten werden es ermöglichen, den Westen zu konsolidieren und so die Bedingungen für einen Frieden zwischen Ost und West zu schaffen. Ausserhalb dieses Wegs ... gibt es für unsere einzelnen Länder nur das Abenteuer und die Herrschsucht, die gestern beinahe Europa ins Verderben stürzte und die heute die Welt ins Verderben stürzen könnte.» Für Monnet ist die EG selber «nur eine Etappe zu den Organisationsformen der Welt von morgen», ein Baustein um «unsere Zivilisation zu erhalten, die dem Rest der Welt so weit voran ist».

Hoffnung auf die Regierungschefs

Als der Beitritt Grossbritanniens endlich vollzogen war, sah Monnet eine neue Chance. In diskreten Besuchen bei Pompidou, Heath und Brandt er-

zielte er Übereinstimmung, die EG-Gipfeltreffen zur regelmässigen Institution zu machen – allerdings nicht unter dem Namen «Provisorische europäische Regierung», den er vorgeschlagen hatte. Provisorisch deshalb, weil Gipfeltreffen nach einem Rückfall in blosse Regierungszusammenarbeit aussehen können, aber «in der schwierigen Phase des Übergangs zwischen nationaler und gemeinsamer Souveränität» ein notwendiges Führungsorgan sind. Bis der «Europäische Rat» wirklich zustande kam, brauchte es eine weitere Pilgerfahrt Monnets, diesmal zwischen Giscard und Schmidt.

Nun hielt Monnet die Zeit für gekommen, sein Komitee aufzulösen und «für einige Zeit» den Regierungschefs zu vertrauen: damit die europäischen Institutionen wirksam funktionieren können, ist es nötig, dass die Regierungen ihnen in gemeinsamem europäischem Willen jene zusätzliche Souveränität übertragen, die eine wirkliche europäische Union braucht. «Die Schaffung des Europäischen Rates brachte das oberste Instrument für diese not-

wendige Entscheidung.» Monnet hat Vertrauen in die Regierungschefs, aber kein blindes: «Wenn sie ein- oder mehrmals scheitern, so bedeutet das keine Überraschung, denn kein Unterfangen von solcher Tragweite ist frei von grossen Schwierigkeiten. Wenn sie untereinander nicht die Kraft zum Erfolg finden – nun, dann wird man neue Wege zur gemeinsamen Entscheidung suchen. – Ich habe nie daran gezweifelt, dass dieser Prozess uns eines Tages zu den Vereinigten Staaten von Europa führt, aber ich versuche nicht, mir heute ihren politischen Rahmen vorzustellen – die Worte, um die man sich streitet, sind so unpräzise: Konföderation oder Föderation. Was wir durch die Gemeinschaft vorbereiten, hat wahrscheinlich keinen Vorläufer.» Für Monnet ist das Ziel bereits in der Methode enthalten.

Daniel Goldstein

¹ Jean Monnet. Mémoires. Fayard, Paris 1976 (deutsch demnächst bei Hanser, München).

SCHWEIZERISCHE EUROPAPOLITIK IN BEWEGUNG

Im Handel zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und den Ländern, die in der «Kleinen Freihandelszone» EFTA verblieben sind, fielen am 1. Juli 1977 die letzten Zollhürden für praktisch alle industriellen und gewerblichen Waren. Die Verwirklichung der «grossen Freihandelszone» bot den EFTA-Ländern Anlass, bei einem Treffen von Regierungschefs und Ministern Mitte Mai in Wien ihre Überlegungen zu den künftigen Beziehungen untereinander und mit der EG in einer Erklärung gipfeln zu lassen¹: «Die EFTA-Regierungen sind davon überzeugt, dass es wünschenswert wäre, die bestehende Zusammenarbeit innerhalb der EFTA und – mit unterschiedlicher Intensität – zwischen den EFTA-Ländern und der Europäischen Gemeinschaft mittels eines verstärkten Informationsaustausches, engerer Konsultationen über wirtschaftliche Fragen und – wo erforderlich – durch koordinierte Anstrengungen zu entwickeln, um den Freihandel zu sichern und die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse zu verbessern. Möglichkeiten und Methoden zur Ausweitung der Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten sollten daher untersucht werden, wie etwa der Stimulierung eines beständigen Wirtschaftswachstums, der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation, der Förderung der Währungsstabilität und der Ausarbeitung übereinstimmender rechtlicher Normen in Fragen von gemeinsamem wirtschaftlichem Interesse.» Die EFTA-Länder regen folgende Massnahmen zur Vertiefung und Ausweitung des Freihandels an: «Vereinfachung und Verbesserung der Ursprungsregeln und

Zollverfahren», «unbehinderter Zugang zu den Versorgungsquellen», Einbezug einer grösseren Anzahl von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten, Förderung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen «unter Berücksichtigung der Agrarpolitik der einzelnen Länder». Auf Gebieten wie Verkehrspolitik, Forschung und Umweltschutz «sollten die Kontakte zwischen den Freihandelspartnern auf pragmatischer und praktischer Basis intensiviert werden».

«Europäische Innenpolitik» und Freihandel

Wie sich die EFTA-Länder die Vertiefung der Beziehungen zur EG im einzelnen vorstellen, und wie weit sie dabei gemeinsam vorgehen wollen, blieb in der Erklärung offen. Die schweizerischen Vorstellungen dazu wurden im Laufe der Vorbereitung der Wiener Konferenz deutlich, namentlich in einer Rede von Bundesrat Pierre Graber² und in einem Vortrag von Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros im Bundeshaus³. Laut Graber will die Schweiz «ein an Menschenrechten orientiertes, rechtsstaatliches und soziales Europa, in welchem die Macht beim Bürger liegt». Die Verfolgung dieser Ziele innerhalb der Schweiz zeigt, «dass unser innerstaatliches Handeln aussenpolitisch wirksam ist und als Teilnahme an einer künftigen europäischen Innenpolitik verstanden werden kann». Dass die Schweiz auch über ihre Landesgrenzen hinaus an dieser Innenpolitik teilnehmen will, dabei aber eine politische

Grenze zieht, zeigen zwei weitere Äusserungen Grabers: «Unser Land hat ein Interesse, dass Europa, sofern es sich demokratisch ausgestaltet, als solches *stark* ist und – in welcher Weise auch immer – einheitlich aufzutreten vermag.» Andererseits ist die Schweiz «in keiner Weise bereit, ... im Interesse Europas Souveränitätsrechte an eine supranationale Behörde abzugeben». Der EG ist sie vor allem deshalb nicht beigetreten, «weil die welt- und europapolitische Lage keineswegs Anlass bietet, die bewaffnete Neutralität als Garant unserer Unabhängigkeit aufzugeben». Den Vorwurf, die Schweiz halte sich mit ihrem Fernbleiben von der EG an die Maxime «*pereat Europa, fiat Helvetia*», weist Graber mit dem Argument zurück, auch der Freihandel, zu dem die Schweiz als «treibendes Element» beigetragen habe, diene der Stärkung Europas.

Wettbewerbsrecht als Grenze

Wie weit kann die am Freihandel orientierte schweizerische Politik zur wirtschaftlichen Integration führen? Blankart definiert die Integration so: «Begründet auf der Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs, stellt die Integration eine gegenseitige und willentliche Verquickung verschiedener Staaten dar; dies durch das Mittel der zunehmenden Koordinierung des Rechts, unter gerechten Wettbewerbsbedingungen und mit dem Zweck, durch einen optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren eine Vergrösserung der Produktivität und letztlich des allgemeinen Wohlergehens zu gewährleisten.» Formal stellt sich jedes Integrationsphänomen als Rechtsharmonisierung dar, dabei werden zwei

Schritte unterschieden: der erste umfasst die Beseitigung von Diskriminationen (in den Freihandelsabkommen namentlich Zölle und mengenmässige Handelsbeschränkungen) – diese Liberalisierung ist eine nichtkausale Voraussetzung der Integration. «Der zweite und weitaus wichtigste Schritt der Harmonisation besteht in der Koordinierung des Rechts, das heisst im Erlassen neuer und positiver Normen, die in allen Vertragsstaaten Anwendung finden und damit kausal die Integration auslösen.» Blankart exemplifiziert den Unterschied anhand des Wettbewerbsrechts: «Grundsätze» in der EFTA und in den Freihandelsabkommen mit der EG, «Regeln» innerhalb der EG. Im Freihandel ist wettbewerbswidriges Verhalten von Unternehmen oder Staaten «mit dem guten Funktionieren des Abkommens unvereinbar» – tritt es auf, so versuchen die Vertragsparteien im «Gemischten Ausschuss», Einvernehmen über die Beseitigung der beanstandeten Praxis zu erzielen. Gelingt das nicht, so kann die geschädigte Partei Schutzmassnahmen ergreifen, das heisst Handelshemmnisse wieder aufrichten, die durch das Abkommen beseitigt worden sind. In der EG dagegen sind gewisse Wettbewerbsverfälschungen ganz einfach verboten: die Brüsseler Kommission und der Gerichtshof können den Unternehmen und Mitgliedstaaten entsprechendes Verhalten vorschreiben.

Gegen «Systemveränderungen»

Dazu Blankart: «Es will mir scheinen, dass der in der Ausgestaltung des Wettbewerbsrechts erscheinende grundlegende Unterschied zwischen einem Libera-

lisierungs- und einem Integrationsvertrag bewusst sein muss, wenn man nach Erreichung des Warenfreiverkehrs unter 16 westeuropäischen Staaten die Möglichkeiten einer weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit untersucht. Denn dieser Unterschied schlägt auf die institutionelle Ausgestaltung der betroffenen Organismen, das heisst der EWG, der EFTA und der Gemischten Ausschüsse durch, und es wäre irrig zu glauben, im Rahmen des Freihandels Ziele erreichen zu können, die den «Wettbewerb an sich», das heisst gemeinsame Politiken, betreffen, ohne über eine supranationale Behörde, ein quasi kontrollierendes Parlament und einen entscheidungsbefugten Gerichtshof zu verfügen.» In diesem Zusammenhang werden die gemeinsamen Politiken, um die sich die EG auf Gebieten wie Industrie, Landwirtschaft, Verkehr, Sozialwesen und Regionen bemüht, unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs gesehen: die «Desintegration der nationalen Wirtschaftsstrukturen» soll zu einem «Zustand der völligen Nicht-Diskriminierung» führen. «Das Ziel einer künftigen EFTA-Politik (dagegen) kann nicht sein, zu gemeinsamen Politiken zu gelangen, um derentwillen ihre Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht beigetreten sind.»

Weder in der EFTA noch im Verhältnis zur EG wünscht die Schweiz daher institutionelle Änderungen. Solche standen am Wiener Gipfel nicht zur Diskussion und wurden von Bundesrat Brugger ausdrücklich abgelehnt: «Was die Methode der Zusammenarbeit anbelangt, so glauben wir nicht an die Notwendigkeit von Systemveränderungen, die weitere Institutionalisierungen nach sich ziehen würden. Wir haben das gegenwärtige Modell im Be-

wusstsein der ihm innewohnenden Möglichkeiten und Beschränkungen ausgewählt. ... Institutionelle Probleme, die sich im Zusammenhang mit einer mitgestaltenden Teilnahme stellen, dürfen uns nicht zurückhalten, nach geeigneten pragmatischen, nicht-institutionalisierten Methoden zu suchen, um denjenigen Grad der Zusammenarbeit zu finden, welcher den objektiven Notwendigkeiten unserer Volkswirtschaften entspricht.» Die «mitgestaltende Teilnahme» ist eine Paraphrase der «gestaltenden Mitwirkung», die die Schweiz in den Verhandlungen mit der EG beantragte, aber nicht erhielt. Die EG zog somit die Grenze zwischen Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft noch deutlicher als die Schweiz selbst.

Rechtsharmonisierung nötig

Die Zusammenarbeit, die zur Sicherung des Freihandels notwendig ist, wird in der EFTA-Erklärung in grossen Zügen aufgeführt und entspricht den schweizerischen Vorstellungen. Blankart zählt im einzelnen auf: bei den Verhandlungen nicht gelöste handelspolitische Probleme (öffentliches Einkaufswesen, staatliche Handelsmonopole, mengenmässige Ausfuhrbeschränkungen), äussere Bedingungen des Freihandels (Rohstoffversorgung, Wirtschafts- und Währungsstabilität), «aus der Nicht-Mitgliedschaft sich ergebende Probleme». Zu dieser letzten Kategorie zählt das weite Feld der Rechtsharmonisierung, ferner die Ursprungsregeln. Da der Freihandelsraum keinen gemeinsamen Aussenzoll hat, ist nach komplizierten Regeln festgelegt, wieviel Drittlanderzeugnisse in einem Produkt verarbeitet sein dürfen, das in den Genuss

der Zollfreiheit gelangen soll. Bearbeitungsvorgänge über die Grenzen verschiedener EFTA-Länder hinweg sind in der EG nur beschränkt zugelassen. Die EFTA-Länder bemühen sich in Brüssel bereits gemeinsam um eine Verbesserung der Ursprungsregeln. Rechtsharmonisierung ist in der Regel dann erforderlich, wenn die Liberalisierung über die Industriegüter hinaus ausgedehnt werden soll (Landwirtschaftserzeugnisse, Freizügigkeit selbständiger und unselbständiger Arbeitskräfte, Kapitalverkehr – die EG hat sich bei den Versicherungen als erstem Gebiet verhandlungsbereit erklärt, und als erstes Drittland verhandelt nun die Schweiz über das gegenseitige Niederlassungsrecht). Rechtsharmonisierung erfordert aber immer mehr auch der blosse Warenverkehr, da an die Produkte immer strengere Anforderungen punkto Konsumenten- und Umweltschutz gestellt werden.

EG-Regeln «autonom» nachvollziehen?

Insofern als die EG bei ihrer internen Rechtsharmonisierung Fortschritte macht, schafft sie «auf andern als handelspolitischen Gebieten notwendigerweise Drittlanddiskriminationen». Die EFTA hat in der Regel nicht die Möglichkeit, durch entsprechende eigene Politiken eine «Gegendiskrimination» zu errichten und damit der EG einen Anreiz zu gemeinsamer Regelung zu bieten. Eine mögliche Ausnahme sieht Blankart bei den technischen Normen. Die Aussicht, einzeln vorgehen zu müssen, findet er «nicht unproblematisch», denn der einzelne EFTA-Staat «sieht sich einer mächtigen EG gegenüber-

gestellt, die ihm vielfach nur die Wahl zwischen dem autonomen Nachvollzug und dem Diskriminiertsein belässt; dies deshalb, weil die Gemeinschaft nach mühsam erfolgter Einigung unter den Neun meist derart unbeweglich ist, dass sie über keinen Verhandlungsspielraum mehr verfügt und angesichts ihrer Grösse auch nicht unbedingt eines Verhandlungserfolges bedarf. ... Zwar wäre es nicht sinnvoll, die gemeinschaftliche Gesetzgebung nur deshalb abzulehnen, weil sie aus der EWG stammt, dies umso weniger, als sie vielfach sehr klug abgefasst ist. Doch ist es ebenso unannehmbar, sie immer dann zu übernehmen, wenn dies den EFTA-Staaten wirtschaftliche Vorteile einbringt: Es würde damit ein Weg zur Satellisierung geöffnet, der politisch nicht zu verantworten wäre. Mehr als dies mit einem Beitritt der Fall wäre, würde damit ein Verlust an Unabhängigkeit in Kauf genommen». Eine gewisse Satellisierungsgefahr setzt laut Blankart auch der Möglichkeit Grenzen, sich an Kooperationsprogramme der EG zu assoziieren, wie es die Schweiz namentlich bei Forschungsarbeiten versucht. Eine Möglichkeit, dem Dilemma zwischen Diskriminierung und autonomem Nachvollzug zu entgehen, wären «Konsultationen zwischen den (wenn möglich aufeinander abgestimmten) EFTA-Staaten und der EWG, um von Anfang an möglichst gleichlautende Normen zu erlassen». Für solche Konsultationen, die ja die gegenseitige Entscheidungsfreiheit nicht einengen, ist auch die Brüsseler EG-Kommission recht offen; in ihrer Reaktion auf die Wiener EFTA-Erklärung ist davon die Rede, Handelshemmnisse müssten «beseitigt oder besser noch von vornherein vermieden werden». Allerdings kann sich die Ge-

meinschaft laut Blankart zu dieser Aufgabe «angesichts der namhaften Schwierigkeiten, die Neun auf eine gemeinsame Haltung zu verpflichten, nur bedingt bereiterklären. ... Vielleicht, dass in diesem Bereich der Europarat noch vermehrt eingeschaltet werden könnte, sei es auch nur, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit zu stärken, dass der «Balkanisierung des Rechts» mit Entschiedenheit entgegengetreten wird, wenn dem demokratischen Europa sein wirtschaftliches und damit auch politisches Gewicht gewahrt werden soll».

«Eine Frage für spätere Generationen»

Zur Rolle des Europarates bemerkt Bundesrat Graber in der eingangs zitierten Rede, dass die Idee einer Arbeitsteilung mit der EG «nicht nur das Wesen der Gemeinschaft verkennt, sondern auch einer gegenseitigen und teilweisen Demission gleichkäme». Vielmehr gehe es um eine Komplementarität in dem Sinne, dass gleichzeitig Europarat-Konventionen und EG-interne Regelungen so ausgearbeitet würden, dass die EG als Ganzes an diesen Konventionen teilnehmen könnte. Voraussetzung dafür ist eine starke, verhandlungsfähige EG – ein Wunsch, der die ganze Graber-Rede durchzieht, bis hin zu einer sicherheitspolitischen Erwägung: «Dank der in der Gemeinschaft vollzogenen Versöhnung zwischen den westeuropäischen Weltkriegsparteien ist erstmals in unserer Geschichte die latente Konfliktsgefahr an unseren Grenzen ausgeschaltet.» Für einen Verzicht auf gewisse Souveränitätsrechte sind aber «auf unserem Kon-

tinent die Polaritäten und der Mangel an Volksrechten gegenwärtig noch zu gross. ... Ob sich die Schweiz der-einst zu einem demokratisch geeinten, föderalistischen Gesamteuropa aktiv wird bekennen können, ist eine Frage, die erst von späteren Generationen zu beantworten sein wird».

*

Mir scheint, diese Zukunft habe schon begonnen. Wenn an den Grenzen nicht einmal mehr «latent» eine Konfliktsgefahr herrscht, wird auch die Neutralität als Hauptgrund gegen den EG-Beitritt fragwürdig. Gewiss gibt es noch andere Gründe für die Weigerung, «Souveränitätsrechte an eine supranationale Behörde abzugeben», so den internen Föderalismus und die halbdirekte Demokratie. Da ist einmal zu fragen, wie supranational denn die EG sei, und dann, wie souverän die Schweiz als Nicht-Mitglied. Der selbständigen Verwaltungstätigkeit der Brüsseler Kommission setzt der EG-Ministerrat recht enge Grenzen, und im Ministerrat selber kommt das supranationale Element der Mehrheitsabstimmung fast nie zum Tragen. Freilich kann man argumentieren, mehr Supranationalität sei unerlässlich, wenn die EG bestehen und namentlich die Erweiterungen in Südeuropa verkraften solle – wie das auch die Schweiz hofft. Je stärker aber die EG, desto weniger lässt sich der Freihandel ohne Teilnahme an der positiven Integrationspolitik aufrechterhalten, und desto häufiger tritt das Problem des autonomen Nachvollzugs auf. Dieses Problem stellt sich jetzt bei den Schadenversicherungen, wo die Schweiz die Nicht-Diskriminierung in der EG nur erreichen kann, wenn sie ihre Ge-

setzung jener der EG anpasst. Der Anschein des autonomen Nachvollzugs kann dadurch vermieden werden, dass das System der EG auch in der OECD als empfehlenswert erkannt worden ist, und dass die Schweiz in der Ausgestaltung vielleicht eine grössere Freiheit erhalten kann als die EG-Mitglieder. In einem andern Fall hat die Schweiz sogar «fremde Richter» akzeptiert (wie in der Menschenrechtskonvention des Europarates): ein Abkommen über die Kapazitätsregelung in der Rheinschifffahrt sieht vor, dass ein Gericht aus einem Schweizer und sechs EG-Richtern über die Auslegung entscheidet. Damit das Abkommen in Kraft treten kann, muss es allerdings geändert werden, da der EG-Gerichtshof Einwendungen gemacht hat – unter anderem die, dass nicht seine Richter in dem Rhein-Gericht sitzen sollen, sondern andere aus der EG. Gerade den Präzedenzfall für die Mitwirkung beim EG-Gerichtshof in bestimmten Fragen hätte die Schweiz gern gesehen: sie interessiert sich für die Teilnahme am EG-Abkommen über die Vollstreckung von Gerichtsentscheiden in Zivil- und Handelssachen, für dessen Auslegung auch der EG-Gerichtshof zuständig ist. Wo es die Interessen gebieten, schreckt also die Schweiz weder vor autonomem Nachvollzug «de facto», noch vor Teilnahme an supranationalen Instanzen zurück. Wo aber die EG Supranationalität erreicht hat, hat sie Tendenz, diese für

sich selbst zu behalten – man kann sich nicht Interessengebiete für eine Quasi-Mitgliedschaft aussuchen. Die Schweiz kann da und dort durch die Hintertür Mitwirkung erlangen, kaum aber «gestaltende». Die Frage, ob durch Beitritt oder durch Distanz zur EG mehr Unabhängigkeit eingebüsst wird, stellt sich in den Beziehungen zu «Brüssel» laufend – und in diesem Sinne ist die Frage des Beitritts immer aktuell, auch wenn sie es in der Tagespolitik nicht ist.

Daniel Goldstein

¹Erklärung der Konferenz der Mitglieder der Regierungen der EFTA-Länder auf höchstmöglicher Ebene, Wien, 13. Mai 1977. – ²Europa – wohin? Rede von Bundesrat Pierre Graber, Vorsteher des Eidg. Politischen Departements, gehalten am 24. Januar 1977 vor dem Kaufmännischen Verein Schaffhausen. – ³Grundlagen und Grenzen einer künftigen westeuropäischen Zusammenarbeit: Erwägungen zum EFTA-Gipfel. Gastvorlesung von Dr. Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros EPD/EVD, gehalten am 15. Februar 1977 an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und an der Juristischen Fakultät der Universität Zürich. Blankart hielt fest, dass er ausschliesslich in seinem eigenen Namen spreche und somit die Entscheide seiner Vorgesetzten in keiner Weise präjudiziere. Was die Schweiz dann am Wiener EFTA-Gipfel vortrug und unterschrieb, war natürlich weniger detailliert und theoretisch expliziert als Blankarts Ausführungen, stand aber in keinem Widerspruch dazu.

«INTELLIGENTER LIBERALISMUS» UND NEUE WELTWIRTSCHAFTSORDNUNG

Wer in der Europäischen Gemeinschaft heute von Liberalismus im Welthandel redet, kommt nicht mehr ohne schmückendes Beiwort aus. Frankreichs Premierminister Raymond Barre, ehemaliger Vizepräsident der Brüsseler EG-Kommission, propagiert im Auftrag Präsident Giscard eine «organisierte Freiheit des Handels», und Wilhelm Haferkamp, heute als Vizepräsident der EG-Kommission für Aussenbeziehungen zuständig, tritt für «intelligenten Liberalismus» ein. Für Anhänger des reinen «laissez-faire» ist «organisierter Liberalismus» ein Widerspruch in sich selbst, und eine Erwähnung seiner «Intelligenz» hat der Liberalismus nicht nötig – handelt es sich also bei den beiden Formeln um versteckten Protektionismus? Nun fehlt es innerhalb wie ausserhalb der EG nicht an Verdammungsurteilen gegen den Protektionismus. In der OECD erneuern die Industrieländer alljährlich ihren «trade pledge» – das Versprechen, keine neuen Handelshemmnisse aufzurichten. Allerdings, so wurde dieses Jahr beigefügt, machten «strukturelle Veränderungen der Weltwirtschaft» rechtzeitige Konsultationen über Problemsektoren nötig. Solche Konsultationen – im Sinne einer Lenkung der Handelsströme – sind in der OECD auf den Gebieten Stahl und Schiffbau im Gang. Auch bei den Bemühungen um eine weitere Liberalisierung des Welthandels – Tokio-Runde im GATT – müsse auf die «Strukturveränderungen» Rücksicht genommen werden, hielt dieses Frühjahr der «Wirtschaftsgipfel der Grossen Sieben» in London fest – als Konzession an Frank-

reichs «organisierten Liberalismus». Ein lupenreines «Bekenntnis zu einer liberalen Welthandelspolitik» legten nur noch die EFTA-Länder bei ihrem Wiener Gipfel im Mai ab.

Sündenfälle nach den goldenen Jahren

In der Praxis mehren sich kleinere und grössere Sündenfälle wider die diversen Bekenntnisse – selbst von EFTA-Staaten: Österreich nimmt früher gemachte Zollkonzessionen wieder zurück, Schweden beschränkt die Schuhimporte mit dem Argument, die Glaubwürdigkeit der Neutralität erfordere eine eigene Schuhfabrikation, und selbst die erliberale Schweiz meldet bei der EG Bedenken an, allzu billiger italienischer Betonstahl könnte die einheimischen Hersteller gefährden. Weltweit liesse sich die Liste beliebig erweitern: die EG zieht die Notbremse bei Textilimporten aus Entwicklungsländern, die USA beschränken die Einfuhr von Edelstahl, und alle beide drängen japanische Exporteure zu «ordentlichem Marktverhalten», lies Selbstbeschränkung. Trotz allem ist es aber bisher nicht zu einer protektionistischen Kettenreaktion gekommen – der Schrecken, den eine solche Reaktion in den dreissiger Jahren auslöste, wirkt bis heute nach. Den Handelspolitikern beidseits des Atlantiks ist es bis jetzt gelungen, den Druck protektionistischer Wirtschaftskreise in Schranken zu halten – der US-Regierung in Gerichtsverfahren, der EG-Kommission in den Brüsseler Beratungen mit den Mitgliedregierungen.

Auch wenn «Protektionismus» ein Schimpfwort bleibt – die goldenen sechziger Jahre, wo der Liberalismus eine Selbstverständlichkeit war, sind vorbei. Da wurden die Zollschränken in der Kennedy-Runde weltweit gesenkt und in EG und EFTA ganz beseitigt. Die Liberalisierung verhalf dem Welthandel zu zweistelligen Wachstumsraten, und die stetige Vergrößerung des Kuchens – «gebacken» aus billigen Rohstoffen – ermöglichte es, trotz der verschärften Konkurrenz alle Beteiligten zu befriedigen. Beteiligt an dem Handelsaufschwung waren vor allem die Industrieländer – sie bestätigten die liberale These, dass fortschreitende Arbeitsteilung den allgemeinen Wohlstand mehrt. Nach dem Motto «trade is aid» sollte dieser Prozess auf die Entwicklungsländer ausgedehnt werden – zur Erleichterung des Einstiegs erhielten sie ab 1971 «allgemeine Zollpräferenzen» bei der Ausfuhr nach Industrieländern.

Textilindustrie als Paradebeispiel

In den siebziger Jahren schlug jedoch die Wachstumseuphorie in Sorge über die Inflation um – und ausgerechnet jetzt begannen die Entwicklungsländer, mit dem «Handel» ernst zu machen. Unentbehrliche Rohstoffe, vor allem das Erdöl, wurden sprunghaft teurer, und bei Industrieprodukten setzte massiv eine billige Konkurrenz ein. Nehmen wir als Beispiel den Textilhandel der EG: von 1973 bis 1976 stieg das Importvolumen um 80 Prozent, die EG wurde vom Nettoexporteur zu einem Importgebiet, das nur noch drei Viertel seiner Ein- durch Ausfuhren deckt. Im Textilhandel mit andern Industrielän-

dern erzielt die EG weiterhin einen Überschuss; ihr Defizit «verdankt» sie Entwicklungsländern, die praktisch keine EG-Textilien importieren. Die Hälfte dieses Defizites ist «made in Hong-Kong», ein weiterer Drittel entfällt auf Taiwan, Indien und Südkorea. In der EG-Textilindustrie sind innert drei Jahren 500000 von 4 Millionen Arbeitsplätzen verlorengegangen – allerdings nicht nur wegen der Einfuhrwelle, sondern auch wegen Rationalisierung. Die Rationalisierung wiederum ist notwendig, wenn die EG-Textilindustrie konkurrenzfähig bleiben soll. Industrie wie Gewerkschaften wehren sich dagegen, «den Entwicklungsländern geopfert zu werden» – sie argumentieren gerade, die Textilindustrie zähle heute zu den kapitalintensiven Branchen. Offenbar ist es aber doch so, dass arbeitsintensive – und daher in den Entwicklungsländern billigere – Verfahren erfolgreich mit höhergezüchteter Technik konkurrieren können. Die europäische Textilindustrie wird – will sie nicht auf dauernden Importschutz angewiesen sein – nicht um eine Konzentration auf jene Produkte und Verfahren herumkommen, bei denen sich der Einsatz von Personal mit «europäischen» Qualifikationen und Löhnen bezahlt macht. Diese Umstellung auf veränderte Konkurrenzverhältnisse ist aber gar nicht mehr möglich, wenn sich der Liberalismus so explosionsartig auswirkt wie in den letzten Jahren. Dabei gibt es seit 1974 ein Steuerungsinstrument: das Welttextilabkommen (WTA), das eine Begrenzung des Importzuwachses auf jährlich 6 Prozent ermöglicht. Entsprechende Abmachungen müssen mit jedem einzelnen Lieferland getroffen werden. Nachdem die EG – im Gegensatz zu den USA – zunächst mit solchen Ab-

kommen sehr zurückhaltend war, will sie nun das WTA besonders strikt anwenden: die 6 Prozent Zuwachs sollen nur als Durchschnitt gelten, die Grosslieferanten sollen sich bei bestimmten Textilien stärker einschränken – zugunsten der EG-Industrie wie auch der Entwicklungsländer, die neu auf den Textilmarkt getreten sind. Hinter dem Schutz einer komplizierten, aber doch auf Erweiterung des Handels gerichteten Importbewirtschaftung soll die EG-Industrie Zeit – und Hilfe – zur Anpassung erhalten.

In neue Strukturen hineinwachsen

Die Textilindustrie ist ein extremes Beispiel dafür, wieviel Intelligenz aufgewendet werden muss, um den Liberalismus einigermassen zu bewahren. Das Rezept, einen Teil der Arbeitsplätze allmählich zu opfern, um den Rest international konkurrenzfähig zu erhalten, will die EG-Kommission auch auf andere Problembranchen – Stahl, Schiffbau – anwenden. Eine solche Politik ist natürlich nur dann sozial tragbar, wenn anderweitig neue Arbeitsplätze entstehen – schliesslich gibt es in der EG bereits sechs Millionen Arbeitslose. Zum Teil können auch «Strukturanpassungen» Arbeitsplätze schaffen, so Investitionen für rationellere Nutzung von Energie und Rohstoffen (Gebäudeisolation, Abfallaufbereitung). Eine Chance aber, die Arbeitslosigkeit auch nur am Steigen zu hindern, sehen die EG-Experten nur in starkem allgemeinem Wirtschaftswachstum. Allen EG-Ländern – und nicht mehr nur den stabilen wie Deutschland und Holland – wird nun expansive Wirtschaftspolitik empfohlen, soweit irgendwie mit der Inflationsbekämpfung vereinbar.

Da im Aufschwung zunächst die Importe schneller zu wachsen pflegen als die Exporte, nimmt die EG mit ihrem Expansionskurs ein neues Zahlungsbilanzdefizit in Kauf. Es war ihr «dank» der Rezession gelungen, überraschend schnell nach dem «Ölschock» wieder ins Gleichgewicht zu kommen – das Defizit, das dem anhaltenden Überschuss der Ölländer entspricht, entstand bei andern Industrie- und den Entwicklungsländern. Nun ist die EG geneigt, US-Präsident Jimmy Carters Aufforderung nachzukommen, das Defizit mitzutragen – allerdings nicht Carters blauen Augen, sondern dem Wachstum zuliebe (wie sich ja auch der grosse amerikanische Anteil an dem Defizit nicht durch Selbstlosigkeit, sondern durch Öldurst erklärt). Nach Ansicht der EG-Kommission würde die Duldung eines Defizits dazu beitragen, den protektionistischen Druck zu mildern – bei den andern Industrieländern, weil sie mehr in die EG exportieren könnten, und in der EG selber dank dem Wirtschaftswachstum, das mit dem Defizit einhergehen soll.

Mit einer ähnlichen Analyse gelangt der französische Ökonom Pierre Uri, einer der Autoren der Römer EG-Verträge, zu etwas anderen Schlüssen (in «Le Monde» vom 23. September). Nach seiner Ansicht ist ein Land protektionistisch, das – auch ohne formale Handelshemmnisse – durch restriktive Wirtschaftspolitik seine Einfuhren drosselt. Belebt man aber die Nachfrage, so sollte man laut Uri das Recht haben, die Importflut unter Kontrolle zu halten – sie wäre auch dann noch grösser als im ersten Fall. Besonders gerechtfertigt wären nach seiner Meinung Massnahmen gegen multinationale Firmen, die mit der Kombination moder-

ner Technik und niedriger Löhne von gewissen Ländern aus «unlauteren Wettbewerb» treiben. Das heisst nun nicht, dass Uri gegen die Industrialisierung der Entwicklungsländer wäre – nur sollte sie diesen auch sozialen Fortschritt (das heisst auch höhere Löhne) bringen. Finanziert würde die Entwicklung aus den Überschüssen der Ölländer; die Industriestaaten müssten für entsprechende Darlehen Bürgschaft leisten, dafür könnten sie Ausrüstungsgüter in die Entwicklungsländer liefern. Was damit produziert wird, müssten die Industrieländer dann allmählich – aber eben: allmählich – zum Import zulassen. Einen ähnlichen Vorschlag zur «Rückführung» der Erdöldollars via Entwicklungsländer – sogar auf Zinskosten der Industriestaaten – machte auch schon die «Trilateral Commission» – (jener Studiengruppe des amerikanisch-europäisch-japanischen «Establishments», der neuerdings gelegentlich als «heimliche Weltregierung» apostrophiert wird – wie Figura zeigt, zumindest verfrüht).

Was bleibt für die Industrieländer?

Was bleibt für die heutigen Industrieländer an Arbeit übrig, wenn auch die Entwicklungsländer in die industrielle Arbeitsteilung einbezogen werden? Die Vorstellungen darüber gehen weit auseinander – von einer postindustriellen Gesellschaft der Organisatoren und Erfinder bis zu einer Rückbesinnung auf direkt produktive Tätigkeit, dank Aufwertung der manuellen Arbeit. Jedenfalls ist kaum zu befürchten, dass die Entwicklungsländer eine Branche nach der andern «erobern», bis die heutigen Industrieländer nirgends mehr konkurrenzfähig sind. Schliesslich erfolgt ja

der «Technologie-Transfer» in Form von Ausrüstungen und technischem Wissen nicht gratis, und langfristig dürfte sich weltweit das Gesetz auswirken, dass sich die Löhne nach der Produktivität richten. Liefern in der «Zwischenzeit» – die mehrere Generationen lang sein kann – die Entwicklungsländer «zu billig», so ist das wohl für die Industrieländer als Konkurrenten ein Nachteil, aber als Konsumenten ein Vorteil (der ihnen sogar den Vorwurf erneuter Ausbeutung eintragen kann).

Die «strukturellen Veränderungen der Weltwirtschaft» zeichnen sich in einem solchen Ausmass und mit solcher Sprunghaftigkeit ab, dass der Liberalismus nicht ohne eine gehörige Dosis «Intelligenz» oder «Organisation» auskommen wird. Die Ansprüche, die an eine neue, vom «laissez-faire» abweichende Weltwirtschaftsordnung gestellt werden, sind allerdings widersprüchlich. Übertreiben die Entwicklungsländer ihre Forderung nach gestützten Rohstoffpreisen und verbilligtem Technologie-Transfer, so laufen sie Gefahr, die angestrebte neue Arbeitsteilung planwirtschaftlich zu ersticken. Machen andererseits die Industrieländer ein allzu grosses Schutzbedürfnis geltend, so setzen sie sich dem Vorwurf aus, zur Wandlung gar nicht willens oder fähig zu sein. Das würde bedeuten, dass die westliche Wirtschaft auf ein koloniales Verhältnis zu den Entwicklungsländern angewiesen wäre – zu Klienten, die Industrieprodukte mit billigen Rohstoffen überbezahlen müssen, da sie sie nicht selber herstellen können. Man kann versuchen, Reste dieses Systems möglichst lange aufrechtzuerhalten – verewigen wird man es nicht können. Die Herausforderung an

die Intelligenz des Liberalismus ist vielmehr, die Entwicklungsländer zu «partners and competitors» heranwachsen zu lassen – und natürlich auch, ein Ver-

hältnis gesunder Konkurrenz zwischen den heutigen Industrieländern aufrechtzuerhalten.

Daniel Goldstein

AMERIKA UND WESTEUROPA – EINE ATLANTISCHE ELITE FORMULIERT FÜHRUNGSAUFGABEN

«Die tiefgreifenden Veränderungen in der Weltpolitik, insbesondere die Schwierigkeiten im Ost-West-Verhältnis, die Auseinandersetzungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und die neue Präsidentschaft in den USA, erfordern eine gründliche Analyse jener Probleme, vor denen die Länder Nordamerikas und Westeuropas stehen. Eine Arbeitsgruppe international renommierter Experten hat beim Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik unter der Leitung von Karl Kaiser (Direktor des Forschungsinstituts und der Universität Köln) und Hans-Peter Schwarz (Universität Köln) diese Fragen untersucht und veröffentlicht in diesem Band

ihre Ergebnisse.» So präsentiert der Verlag einen umfangreichen Sammelband mit 21 Beiträgen.

So sehr die meisten Autoren betonen, wie grundlegend sich die wirtschaftlichen und weltpolitischen Verhältnisse verändert haben – die Schlussfolgerungen lassen sich ohne allzu grobe Vereinfachung auf den gemeinsamen Nenner bringen «weiter wie bisher – nur besser», besser im Sinne des Managements von Konflikten innerhalb der westlichen Länder, zwischen diesen, und mit dem Rest der Welt. Hans-Peter Schwarz warnt vor «grossen Alternativen» zum geltenden NATO-Konzept: von Entspannungspolitik ist keine Veränderung der Blöcke zu erwarten,

Gaullismus kann sich nur Frankreich leisten, die westeuropäische Sicherheitsgemeinschaft bleibt Chimäre. Der sowjetische «Neoimperialismus» hat für Schwarz die europäische Abhängigkeit von den USA, aber auch deren «commitment» zur Verteidigung Europas verstärkt – nur müsste die NATO auch Bedrohungen ausserhalb ihres geographischen Gebietes entgegentreten. Die Mittelmeer-Politik der Europäischen Gemeinschaft kann da eine stabilisierende Rolle spielen, auch wenn sie wirtschaftliche Konflikte mit den USA in sich birgt. Es ist, so Pierre Hassner, eben gerade eine permanente Herausforderung an die atlantischen Partner, mit «Unterschieden im Grade der Übereinstimmung oder Konkurrenz je nach Problembereich» zu leben. Dabei müssen Polarisierungen vermieden werden, zum Beispiel «zwischen den Vereinigten Staaten plus Westdeutschland (das von dem koreanischen oder israelischen Symptom befallen wäre) und den übrigen Europäern, die sich der Linken oder dem Neutralismus zugewandt hätten».

Die Europäische Gemeinschaft – trotz allem?

Die lateinische Linke in Europa erscheint in mehreren Beiträgen als Bedrohung – aber es fehlt eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Gründen ihres Erfolges, ganz zu schweigen von einer Suche nach Möglichkeiten, sie zu integrieren. Benjamin C. Roberts verdankt man die interessante Feststellung, dass die amerikanischen Gewerkschaften (die sich von den europäischen mit ihren Volksfront-Tendenzen abgewandt haben) mit den Kommunisten einig

sind, was die Mitbestimmung der Arbeitnehmer betrifft: sie wird abgelehnt, um den Klassenkampf beziehungsweise die klaren Fronten bei Tarifverhandlungen aufrechtzuerhalten. Einbeziehung der Gewerkschaften in wichtige unternehmerische wie staatliche Entscheidungen ist aber laut Roberts nötig, wenn auch von den Arbeitern Opfer zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation verlangt werden. Im Spannungsfeld zwischen Staat und Markt fordern Norbert Kloten und Wilhelm Rall einen «Primat des Marktes», während Andrew Shonfield glaubt, die Rolle des Staates, namentlich für langfristige Entscheidungen, werde noch zunehmen – doch müsse sich der Staat bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern marktgerecht verhalten. William Diebold lehnt Verallgemeinerungen für oder gegen «den Markt» ab und skizziert eine differenziert markterhaltende Reform des Weltwirtschaftssystems. Den OECD-Ländern schreibt er dabei eine Art gemeinsamer Führungsrolle zu – die wirtschaftliche Bedeutung der EG-Länder muss von den USA als (erwünschte) «countervailing power» in Rechnung gestellt werden. Mit der Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und militärischer Macht der EG lässt sich vielleicht leichter leben «als mit den Folgen einer Veränderung dieses Zustandes».

Noch deutlicher EG-freundlich gibt sich Martin J. Hillenbrand: «Wenn auch der Traum der fünfziger Jahre dahin ist, ein Stück Realität verbleibt, und es liegt klar im Interesse der Vereinigten Staaten, dabei zu helfen, es zu nähren und am Leben zu erhalten, in der Hoffnung, dass eines Tages schöpferische und weitblickende Menschen die Aufgabe wieder aufnehmen; die

Aufgabe, Europa zu bauen.» Welcher Europäer würde heute noch in solchen Tönen schreiben? Uwe Nerlich zweifelt an der Möglichkeit, atlantische und europäische Politik in Einklang zu halten: «Die vielleicht schwierigste Aufgabe Bonner Politik in den nächsten Jahrzehnten wird sein, dass es für die Bundesrepublik keine Alternative (zur) Rolle als Stabilitätspartner der Vereinigten Staaten gibt, dass aber der für die Bundesrepublik lebenswichtige Versuch politischer Harmonisierung in Westeuropa angesichts zunehmender Heterogenität gerade in den Vereinigten Staaten wenig Unterstützung finden wird oder kann.»

In der Bewertung der EG unterscheiden sich auch die Schlussfolgerungen der beiden Herausgeber. Hans-Peter Schwarz hat kaum Hoffnung auf einen Beitrag der EG als solcher zur «konzertierten Überwindung der Wirtschaftskrise» und zur Behauptung gegenüber der sowjetischen Herausforderung (der direkten militärischen wie jener auf dem Umweg über radikale Forderungen der Dritten Welt). In der EG haben sich «die Dinge im ganzen doch so negativ entwickelt, dass es nicht mehr ausreicht, sich von herzerwärmenden Hoffnungen auf die wundersamen Auswirkungen einer Direktwahl des Europäischen Parlaments über den Ernst der Lage hinwegtäuschen zu lassen». Trost ist für Schwarz höchstens die Erwartung, «dass selbst im schlimmsten Fall westeuropäischer und amerikanischer Pragmatismus halbwegs tragbare Lösungen finden würden». Karl Kaiser dagegen sieht in dem gewählten Parlament «eine zusätzliche politische Klammer» gegen den «fragmentierenden Nationalismus», den die EG einfach überwinden muss. Diese EG hat bei der Lö-

sung globaler Probleme ihre spezifische Rolle zu spielen. In seiner kooperativen Grundhaltung verknüpft Kaiser die Nord-Süd-Problematik weniger direkt als Schwarz mit der Ost-West-Auseinandersetzung – in der illusionslose Entspannungspolitik weiterhin ihren Platz hat.

Die «Dummkopf-Allianz» ...

Gibt es also Nuancen in den Schlussfolgerungen, so fehlt dem Band doch ein wesentliches Element demokratisch-atlantischer Willensbildung: die Kontroverse, etwa um die Währungspolitik oder die Nuklearstrategie. Die Autoren, grösstenteils Politikwissenschaftler, bevorzugen die abwägende Darstellung, in der Meinungs- und Interessenkonflikte zur Sprache kommen – aber nicht zum Ausbruch. Das wäre vielleicht anders, wenn der Band neben amerikanischen, britischen und deutschen Stimmen mehr französische enthielte. Selbst der einzige französische Autor, Pierre Hassner, scheint englisch geschrieben zu haben – so liesse sich erklären, wieso auf deutsch als Synonym zum Zwei-Säulen-Konzept die «Dummkopf-Allianz» genannt wird (von «dumb-bell», also einer Hantel mit den gleichgewichtigen Kugeln Europa und Amerika).

Die Autoren illustrieren ein Phänomen, das François Bondy beschreibt: es gibt mehr kulturell-wissenschaftliche Beziehungen zwischen den USA und den einzelnen europäischen Ländern als unter diesen – am ehesten treffen sich die Europäer in den USA (für sie ist Amerika noch Schmelztiegel, während sich die Amerikaner selber auf ihre «ethnischen» Ursprünge besinnen). Die Verfasser des Bandes sind ein Aus-

schnitt aus jener atlantischen Elite, von der Robert R. Bowie spricht: an den klaren Nachkriegsaufgaben des wirtschaftlichen Aufbaus und der Verteidigung gegen Osten wuchsen beidseits des Atlantiks Führungskräfte heran, für die Zusammenarbeit unter amerikanischem «leadership» kein Prestigeproblem war. Heute sind Aufgaben und Rollenverständnis komplizierter geworden – aber ein Grundstock kooperationsfähiger Eliten und Institutionen besteht noch. Auch in den Beiträgen von Wilhelm G. Grewe und Henry Owen über die trilaterale Kooperation (mit Einschluss Japans) wird amerikanischer Führerschaft eine entscheidende Rolle zugeschrieben – nur muss sie taktvoll genug auftreten.

Für François Duchêne ist die US-Führung nicht mehr umstritten: «In gewisser Weise kann man über die frühen siebziger Jahre der atlantischen Beziehungen als von einer Periode sprechen, in der die Amerikaner und Europäer wirklich begannen, sich an die enorme Machtverschiebung anzupassen, die durch den Zweiten Weltkrieg entstanden war. Die Amerikaner haben sich mehr daran gewöhnt, ihre Führungsrolle zu gebrauchen, die Europäer haben sich stärker als je zuvor mit ihrem Provinzialismus abgefunden. Dies ist verbunden mit einer wachsenden Hinwendung aller hochindustrialisierten

Gesellschaften zu den innenpolitischen Problemen und ihrem abnehmenden Interesse an der «grossen» Politik, die für Eliten hierarchischer Gesellschaften so faszinierend ist. Dies führt zur Entschärfung von Machtauseinandersetzungen und nimmt imperialistischen Vorstellungen vieles von ihrer Relevanz.» Beruhigend ist dieser Zustand nicht: unterschiedliche Reaktionen auf die internen und weltweiten Forderungen nach Umverteilung können zu Konflikten führen, und: «Der Fehlschlag, alle europäischen Länder in einen echten gemeinsamen Entscheidungsprozess einzubinden, bedeutet, dass mehr und mehr von ihnen, eingeschlossen grosse Länder wie Grossbritannien, Frankreich und Italien, sich stillschweigend in ihrer Verteidigung auf Deutschland und Amerika verlassen, während sie allmählich zu anderen Prioritäten übergehen.» Mit andern Worten: es braucht bei aller Pragmatik eben doch auch «grosse» Politik – selbst wenn die Wissenschaftler sie kaum mehr zu denken und die Politiker schon gar nicht auszuführen wagen.

Daniel Goldstein

¹Amerika und Westeuropa. Gegenwarts- und Zukunftsprobleme. Herausgegeben von Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz. Belser-Verlag, Stuttgart und Zürich 1977.

VOR DER SÜDERWEITERUNG DER EG

Langsam, aber sicher – so will die Europäische Gemeinschaft (EG) ihre Erweiterung um Griechenland, Portugal und Spanien zu stande bringen. Das Beitritts-gesuch ist in jedem einzelnen Falle früher gestellt worden, als man es in der EG allgemein erwartet – oder gewünscht – hatte. Die EG konnte diesen Ländern, die sich, kaum hatten sie die Diktatur überwunden, an sie wandten, nicht «Nein» sagen – und jetzt steht sie mitten im Verhandlungsprozess, noch bevor sie Klarheit darüber gewonnen hat, wie sie die wirtschaftlichen und institutionellen Probleme der neuen Erweiterung bewältigen will. Zum Teil war es seitens der EG sicher ein Schritt auf dem Weg des geringsten Widerstandes, die (ohnehin langwierige) Beitritts-prozedur mit jedem Kandidaten unverzüglich einzuleiten, zu einem guten Teil aber auch Ausdruck des politischen Willens, den Drang der Südeuropäer zur EG nicht mit kleinmütigen Bedenken zu ersticken. Eine gewisse Verpflichtung zur Aufnahme der Kandidaten ergibt sich aus dem Römer Vertrag («... entschlossen, durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen, und mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleich hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschliessen»).

Aktualität erhält diese Verpflichtung zudem durch die Chance und Notwendigkeit, den südeuropäischen Demokra-

tien Rückhalt zu bieten. Es ist beim heutigen Zustand der EG eine nicht selbstverständliche Ehre, als feste Verankerung betrachtet zu werden – doch das tun wohl alle Kandidaten, auch wenn Spanien nach aussen vorgibt, keinen solchen Rückhalt zu benötigen, Griechenland immer selbstsicherer auftritt und nur Portugal offen von notwendiger wirtschaftlicher Stützung der Demokratie spricht. Andererseits ist vielleicht die Eile der Beitritts-gesuche auch Ausdruck eines gewissen Misstrauens: jeder der Kandidaten mochte glauben, der EG schnell ein grundsätzliches «Ja» entringen zu müssen, bevor sie in wachsendem Bewusstsein der Schwierigkeiten die Türe schliessen würde. Ähnliches Misstrauen spricht aus dem Verlangen aller Kandidaten, vor allem der zuerst angemeldeten Griechen und dann Portugiesen, separat behandelt und nicht etwa durch Kollektivverhandlungen für alle drei Länder gebremst zu werden. Die Eile erklärt sich auch innenpolitisch: eine Regierung, die den Beitritt nach längeren Bemühungen «immer noch nicht geschafft» hat, steht schlecht da – und das kann im Extremfall Rückwirkungen auf den Beitrittswillen haben. Andererseits muss man der EG für die Auseinandersetzung mit den Erweiterungsproblemen Zeit lassen, ohne sie gleich der Verzögerungstaktik zu beschuldigen. Der spanische «Europa-minister» Calvo Sotelo bezeichnete es als eine der grossen Schwierigkeiten im Beitrittsprozess, den schnellen Rhyth-

mus der spanischen Politik mit dem langsamen der EG-Maschinerie in Einklang zu bringen.

Nach der Eile die Weile

Als Griechenland im Juni 1975 sein Gesuch einreichte, hätte die EG schon durch die mehrmonatigen Ankündigungen vorgewarnt sein müssen. Premierminister Karamanlis wurde in den EG-Hauptstädten, vor allem in Paris, zum Beitritt ermuntert, doch die Brüsseler Organe waren noch ganz auf Wiederbelebung und Vertiefung der seit 1962 bestehenden Assoziation eingestellt. Die Stellungnahme, die die EG-Kommission im Januar 1976 vorlegte, enthielt den berühmten «Pferdefuss», Griechenland solle schon während der Verhandlungen besondere Hilfe erhalten, um seine Wirtschaft an jene der EG anzunähern. Von «Vor-Mitgliedschaft» war nicht ausdrücklich die Rede, doch so verstand Athen den Vorschlag und befürchtete, als «unreif» bis auf weiteres von der Vollmitgliedschaft ferngehalten zu werden (mit mediterraner Sensibilität hatten übrigens die vier französischen und italienischen Kommissionsmitglieder gegen den «nordisch-herablassenden» Vorschlag gestimmt). Die Aussenminister gaben Athen die Genugtuung, umgehend die Aufnahme von Verhandlungen zu beschliessen, ohne den Vorschlag der Kommission aufzugreifen – aber auch ohne ihn ausdrücklich abzulehnen. Statt zur «Vor-Mitgliedschaft» kam es dann zu «Vor-Verhandlungen»: während anderthalb Jahren wurden bloss Memoranden zu den verschiedenen Wirtschafts- und Rechtsbereichen ausgetauscht. Erst zu Beginn dieses Jahres wurde die «substantielle Phase»

der Verhandlungen eröffnet, in der die schrittweise Ausdehnung aller EG-Regelungen auf Griechenland festgelegt werden soll. Griechenland hält nach dem formellen Beitritt eine Übergangszeit von fünf Jahren (wie bei Grossbritannien, Irland und Dänemark) für ausreichend, innerhalb deren es Vorteile eher am Anfang, Nachteile eher am Ende sehen möchte. Die EG geht von einem Gleichgewicht bei jedem Schritt aus; zur Dauer der Übergangsfrist hat sie sich noch nicht festgelegt. Der EG-Ministerrat hat «jede Bemühung» zugesagt, um die Verhandlungen noch dieses Jahr abzuschliessen. Athen rechnet damit, dass der Beitritt nach den Ratifikationen anfangs 1980 vollzogen wird, die Brüsseler Kommission rechnet mit dem Beitritt «bis 1981».

Aus Portugal war in der revolutionären Phase zu hören, die Frage eines EG-Beitritts stelle sich «allenfalls in der nächsten Generation». Als sich der Sieg der pluralistischen Demokratie abzeichnete, sprang die EG mit Finanzhilfe ein und gewährte auch eine Verbesserung des industriellen Freihandelsabkommens, das sie mit Portugal wie mit den andern EFTA-Ländern 1972 geschlossen hatte. Portugal wurden einige Konzessionen für die Ausfuhr von Agrarprodukten gewährt und die Möglichkeit, bei der Einfuhr von Industriegütern aus der EG bestimmte Zölle noch länger beizubehalten. Diese scheinbar massgeschneiderte Hilfe entsprach jedoch nicht dem grossen Wurf, den Mario Soares anstrebte, kaum war er Chef der ersten Regierung gemäss der neuen Verfassung geworden. Im März 1977 wurde das portugiesische Beitritts-gesuch formell eingereicht; die Aussenminister überwiesen es nicht mehr wie das griechische kommentarlos der Kom-

mission zur Stellungnahme, sondern liessen den Ratspräsidenten mündlich erklären, diese Stellungnahme müsse auch schon die Lösung der Integrationsprobleme enthalten. Statt wie bei Griechenland ein halbes, dauerte es mehr als ein volles Jahr, bis die Kommission im Mai 1978 ihre Stellungnahme vorlegte. Zuvor arbeitete die Kommission «umfassende Überlegungen» zur Erweiterung aus: auch wenn die Verhandlungen mit den einzelnen Ländern getrennt bleiben, sollen sie nun in einer Gesamtsicht geführt werden. Die Eröffnung der Verhandlungen mit Portugal ist für den Herbst vorgesehen. Theoretisch kann die Erkundungsphase der Verhandlungen dank besserer Vorbereitung jetzt kürzer gehalten werden als bei Griechenland, doch hat die Kommission in ihren zeitlichen Vorstellungen Portugal bereits «gleichgeschaltet» mit dem zuletzt gekommenen Kandidaten Spanien: bis zum griechischen Beitritt, also bis 1981, sollen «wesentliche Fortschritte» in den Verhandlungen mit beiden iberischen Staaten erzielt werden.

Mit Spanien waren 1975 kurz vor Francos Tod die Verhandlungen über eine Verbesserung des Handelsabkommens von 1970 (partieller Zollabbau, stärker auf seiten der EG als Spaniens) unterbrochen worden. Die neuen Regierungen interessierten sich nicht mehr für diese Verhandlungen, sondern visierten den Beitritt an (nur über die Anpassung des Handelsvertrags an die letzte EG-Erweiterung von sechs auf neun Mitglieder wurde und wird noch zäh weitergefeilscht). So sehr sich Paris für die Verhandlungen mit Franco-Spanien eingesetzt hatte, und so sehr es sich im Falle Griechenlands für die Süderweiterung der EG einsetzte – Spaniens Beitritt gegenüber zeigte es sich

sehr zurückhaltend (vor allem vor den französischen Wahlen, wo auch die Stimmen der Winzer zählten). Madrid schlug aber den Rat aus, bis nach der Annahme einer demokratischen Verfassung zu warten (sie ist immer noch nicht in Kraft): fast unmittelbar nach den ersten Parlamentswahlen wurde im Juli 1977 das Beitritts-gesuch gestellt. Bei Spanien ging die Kommission mit ihrer Stellungnahme nochmals vorsichtiger zu Werke: sie wartete ab, bis Madrid dieses Frühjahr eine Verhandlungsdelegation aufstellte. In enger Zusammenarbeit mit dieser soll nun bis Frühjahr 1979 die Brüsseler Stellungnahme entstehen, und erst dann können die Verhandlungen formell beginnen. Inzwischen sollte die Verhandlungsposition des Ministerrats geklärt sein, sei es durch den griechischen Präzedenzfall, sei es durch eine systematische Diskussion der «umfassenden Überlegungen» der Kommission.

Das «Fresko» der EG-Kommission

In ihren «Überlegungen», die unter dem Arbeitstitel «Fresko» bekannt geworden sind¹, geht die Kommission davon aus, dass die drei Bewerber einer «starken» Gemeinschaft beitreten wollen, nicht einer «verwässerten, geschwächten Gemeinschaft, die nichts anderes wäre als eine Freihandelszone oder eine Zollunion». Die Gemeinschaft habe aber jetzt schon wirtschaftliche Schwierigkeiten und institutionelle Probleme – kämen jene der Erweiterung dazu, so könnte das «die Gemeinschaft derart schwächen, dass ihre grundlegenden Ziele in Frage gestellt würden». Um dieser Gefahr vorzubeugen, genügt Behutsamkeit beim Übergang von neun

zu zwölf Mitgliedern nicht: die Gemeinschaft muss zugleich Fortschritte zur Wirtschafts- und Währungsunion machen: «Diese Politik ist für die derzeitige Gemeinschaft eine Notwendigkeit; sie ist zugleich die wesentliche Voraussetzung für die Lebensfähigkeit und Weiterentwicklung einer Zwölfergemeinschaft.» Die Wirtschafts- und Währungsunion wird aber gerade durch die Erweiterung erschwert, denn «die Wirtschaftsentwicklung aller drei Staaten hat noch nicht den Stand der derzeitigen Gemeinschaft erreicht; mit dem Beitritt dieser Länder wird es in der Gemeinschaft also noch mehr Krisenregionen und Krisensektoren geben». Als Vergleichswerte für das Bruttoinlandprodukt pro Kopf gibt die Kommission für 1975 an: in der EG von 2512 (Irland) bis 3945 (Frankreich), in Spanien 2384, in Griechenland 2309 und in Portugal 1504 US-Dollar. Die im Vergleich zu andern Statistiken niederen Werte und relativ geringen Unterschiede (sowie die überraschende Spitzenstellung Frankreichs) gehen darauf zurück, dass die Kommission mit konstanten Preisen von 1970, korrigiert auf Kaufkraft-Parität, rechnet. Der so gemessene Entwicklungsrückstand ist nur im Falle Portugals wirklich gravierend; Griechenland und Spanien haben dank rapidem Wachstum seit den sechziger Jahren beinahe den Stand Irlands und auch Italiens erreicht, doch ist das Wachstum von der «Ölkrise» abrupt gebremst worden. Das grösste Wachstumspotential sieht die Kommission in Spanien, das als «bedeutender Markt in voller Expansion und nicht zu unterschätzender Konkurrent, zumindest in einzelnen Sektoren» beschrieben wird. In allen drei Ländern aber wird das Wachstum durch schwerwiegende struk-

turelle Schwächen gehemmt. Die bisherige Industrialisierung konzentrierte sich auf wenige Regionen, deren Abstand zum Rest des Landes sich erhöhte. Der Unterschied im Pro-Kopf-Einkommen zwischen der ärmsten und der reichsten Region beträgt in der heutigen EG 1 : 6 (Westirland/Hamburg); bezieht man die Kandidatenländer mit ein, so lautet das Verhältnis 1 : 12 (Vila Real-Bragança/Hamburg). Der Entwicklungsrückstand der Kandidatenländer äussert sich auch in geringeren Staatsausgaben für Infrastruktur und soziale Sicherung.

Die Landwirtschaft beschäftigt in der Neuner-EG 10 Prozent der Erwerbsbevölkerung, in Griechenland 34, in Portugal 28 und in Spanien 22 Prozent. Dennoch ist nur gerade Griechenland Netto-Exporteur von Agrarprodukten, Spanien und Portugal müssen importieren. Die nördlichen EG-Länder könnten in den Beitrittsländern Absatz für einen Teil ihrer überschüssigen tierischen Erzeugnisse finden, was aber die Handelsbilanzen der Neumitglieder belasten würde. Umgekehrt könnten diese für ihre mediterranen Produkte (Wein, Olivenöl, Obst und Gemüse) besseren Absatz finden: «Es ist im derzeitigen Stadium schwierig, die globalen Auswirkungen auf die Zahlungsbilanzen zu beurteilen. In jedem Fall muss vermieden werden, dass sich daraus für diese Länder ein Anreiz ergibt, unrentable Produktionen zu steigern.» Einen solchen Anreiz könnten die EG-Preise bilden, besonders da die Garantien auf französisches und italienisches Verlangen bereits im Hinblick auf die Erweiterung verstärkt worden sind, namentlich beim Wein. Frankreich und Italien erhielten auch Zusagen für Hilfe bei Strukturverbesserungen (Bewässerung,

Umpflanzung), die die Qualität anstelle der Quantität fördern sollen. Diese Politik müsste auch in den neuen Mitgliedstaaten betrieben werden, durch «gross angelegte Massnahmen», die über die Agrarpolitik hinausreichen, denn die Strukturverbesserung würde (zuvor unterbeschäftigte) Arbeitskräfte freisetzen.

Kosten für die Kandidaten und die EG

In der Industrie aber werden sich durch die Erweiterung «insbesondere die Produktionskapazitäten in einigen empfindlichen Industriezweigen der Gemeinschaft erhöhen, während sich die in anderen Bereichen anzutreffenden Unterschiede in den Produktionsbedingungen noch weiter verschärfen». Nicht nur hat die Industrie der Kandidatenländer Schwerpunkte in Sektoren wie Stahl, Textilien und Schuhe, die in einer Krise stehen, sondern sie setzt sich auch überwiegend aus wenig rationellen Kleinbetrieben zusammen (die allerdings, wie die Kommission einräumt, besonders anpassungsfähig sein können). «Umstrukturierung» ist auch in der heutigen EG ein Gebot der Stunde, zu dessen Verwirklichung die Diskussion aber erst begonnen hat – und von alten Gegensätzen zwischen «Marktwirtschaft» und «planification» belastet wird. Die Kommission möchte die Kandidatenländer möglichst rasch in solche Diskussionen einbeziehen – würden sie sich gemeinschaftlicher «Disziplin» in bestimmten Sektoren unterziehen, so würden sie dafür von den Schutzmassnahmen ausgenommen, die die EG gegenüber Drittländern trifft. Durch den Beitritt selber können die Neumitglieder kaum mit erhöhtem Absatz von Industriegütern in der EG

rechnen, da diese ihre Zölle in den verschiedenen Abkommen bereits weitgehend abgebaut hat. Hingegen würden die Restzölle der Beitrittsländer fallen, und auch gegenüber Drittländern hätten sie ihre Zölle im allgemeinen zu senken, wären also stärkerer Konkurrenz ausgesetzt. Die Beitrittsländer müssten auch auf manche andern Importschutz- und Exportförderungsmassnahmen verzichten. Nur mit kapitalintensiverer Produktion kann ihre Industrie konkurrenzfähig werden oder bleiben – besonders wenn allmählich das höhere Lohn- und Sozialversicherungsniveau der EG übernommen wird. Die «Umstrukturierung» der Industrie wird also weitere Arbeitskräfte freisetzen – die Kommission ruft daher zu einer «mutigen Arbeitsmarktpolitik» auf, für die «alle Finanzmittel der erweiterten Gemeinschaft mobilisiert werden können». Die Freizügigkeit könnte den Bürgern der Neumitglieder nicht verweigert werden, doch liesse sie sich «nur über die Regionalpolitik in Verbindung mit angemessenen Übergangsmassnahmen» verwirklichen.

Wieviel müsste für die Wirtschaftsförderung in den beitretenden Ländern aufgewendet werden? Die Kommission nennt noch keine Zahlen, sie spricht nur von «gezielten Finanzhilfen» für die Sektoren, in welchen «Disziplin» verlangt wird, und für die «Förderung bestimmter Wirtschaftszweige, die durch die Erweiterung einen neuen Aufschwung nehmen könnten» (aber nicht näher bezeichnet werden). Für Griechenland und Spanien würden vor dem Beitritt Kredite der Europäischen Investitionsbank genügen, für Portugal müsste die besondere Finanzhilfe weitergeführt werden (wahrscheinlich auch nach dem Beitritt). Die Auswirkungen

des EG-Haushalts auf die Neumitglieder werden natürlich davon abhängen, wie stark er ausgebaut und auf die Förderung der zurückgebliebenen Regionen konzentriert wird. Wären die drei Länder schon EG-Mitglieder, so ergäbe der Haushalt 1978 für sie einen Nettotransfer von rund einer Milliarde EG-Rechnungseinheiten (etwa 2,3 Milliarden sFr., die die Neun zusätzlich zu ihrem aktuellen EG-Haushalt von 28 Mia. sFr. aufwenden müssten). Dieser Transfer würde für Griechenland 2,3 Prozent seines Bruttoinlandproduktes ausmachen, für Portugal 2,5 und für Spanien 0,4. Bei einer Übergangsregelung für die Abführung von Zöllen und Mehrwertsteuer-Anteilen von den Neumitgliedern an die EG könnte der Transfer anfänglich noch höher sein. Die Kommission fragt sich, «ob die drei neuen Mitglieder fähig wären, innerhalb kürzerer Fristen umfangreichere Transfers aufzunehmen». Sie hat in ihrem «Fresco» das Gedankenspiel nicht wieder aufgenommen, das ihr Präsident Roy Jenkins im letzten Herbst dem Ministerrat vorgetragen hatte: eine Erhöhung der Staatsausgaben pro Kopf in den drei neuen Ländern mit EG-Mitteln auf 60 Prozent des derzeitigen EG-Durchschnitts, das wäre halbwegs zwischen Irland und Italien. Ein solcher Transfer würde fast eine Verdoppelung des EG-Haushalts erheischen. Neue Ansprüche an finanzieller Hilfe dürften an die EG auch von den Vertragspartnern auf der südlichen Mittelmeergeite herankommen, deren Handelsvorteile durch den Beitritt der nördlichen Konkurrenten geschmälert würden. Ein nicht nur wirtschaftliches, sondern auch politisches Problem bedeutet die Erweiterung für die Türkei, die sich der EG nicht in absehbarer Zeit anschließen

will und eine Benachteiligung gegenüber dem EG-Neumitglied Griechenland befürchtet. Die laufende Information über EG-Politik im östlichen Mittelmeer, die der Türkei jetzt zugesichert wurde, dürfte ihr nicht genügen.

Vielsprachig und einstimmig?

Können die Gemeinschaftsorgane mit zwölf Mitgliedern überhaupt noch funktionieren? Da stellt sich zunächst einmal die Frage nach der Sprachenregelung. Heute werden in der EG alle sechs Amtssprachen der neun Mitglieder verwendet (Dänisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch, Niederländisch – nur das Gälische muss sich mit der Übersetzung einiger Grundsatzdokumente begnügen), das heisst; alle offiziellen Dokumente werden in alle Sprachen übersetzt, und an Sitzungen auf höherer Ebene wird aus allen in alle Sprachen gedolmetscht. Je tiefer man in die Hierarchie der Beamten und der Arbeitspapiere hinuntersieht, desto mehr findet man eine Konzentration auf Arbeitssprachen, je nach den Kenntnissen der Beteiligten. Will man eine enorme Aufblähung des Übersetzungsapparates durch drei neue Sprachen vermeiden, so wird man die Verwendung von Arbeitssprachen nach oben ausweiten müssen. Das wird aber pragmatisch geschehen müssen, denn jede formelle Festlegung stösst auf unüberwindliche Schwierigkeiten; die Sprachenfrage blockiert auch seit Jahren die Schaffung eines EG-Passes. Franzosen und Engländer mögen einander nicht die alleinige Arbeitssprache gönnen, wählt man beide, dann verlangen die Deutschen Gleichberechtigung, wird sie gewährt, so melden die Italiener ihren

Anspruch an, und so weiter. Die Kommission hat zur Sprachenfrage bisher nur geäußert, sie müsste weiterhin einstimmig geregelt werden ...

In einigen anderen Bereichen, wo die Verträge Einstimmigkeit vorsehen, schlägt die Kommission vor, das Prinzip der Mehrheitsentscheidung im Ministerrat einzuführen. Dieses Prinzip wird selbst in den eher zweitrangigen Fällen, wo die Verträge es vorsehen, in der Praxis missachtet. In den letzten Jahren hat es allerdings wieder gelegentlich Abstimmungen gegeben, und die Kommission glaubt bereits, es habe sich da «ein politischer Verhaltenskodex herauskristallisiert». Diesen Kodex (des Sich-Fügens) möchte die Kommission nun auf Gebiete wie die Rechtsharmonisierung, aber auch Konjunktur- und Währungspolitik ausgedehnt sehen. Der Einstimmigkeit vorbehalten blieben namentlich die Änderung und Präzisierung von Vertragsregeln. Die neuen Mitglieder sollten sich während der Übergangszeit in jenen Fragen der Stimme enthalten, die sie noch nicht betreffen. Für die Übergangszeit schlägt die Kommission eine flexible Regelung zwischen fünf und zehn Jahren vor. In einer ersten Stufe müsste ein bestimmter, im voraus festgelegter Stand der Integration in die EG-Ordnung erreicht werden, die zweite Stufe würde je nachdem kürzer oder länger ausfallen und die vollständige Eingliederung bringen. «Die auszuwählenden Übergangslösungen dürften nicht nur auf eine rasche, wirksame Integration der neuen Mitgliedsländer gerichtet sein, sondern müssten auch den etwaigen Anpassungsbedürfnissen der bisherigen Gemeinschaft Rechnung tragen und den weiteren Ausbau der Gemeinschaft gewährleisten.» Mit dieser Anpassung

scheinen aber eher faktische Umstellungen in der Wirtschaft gemeint zu sein als eine Ausrichtung der EG-Ordnung auf die Verhältnisse zu zwölf. Das Prinzip des «acquis communautaire», der Übernahme des Gemeinschaftsrechts, das bei der letzten Erweiterung erst in der britischen «Neuverhandlung» angetastet wurde, gilt auch diesmal – «fest umrissene Ausnahmen oder Abweichungen» vorbehalten. Die grundlegende Anpassung der Gemeinschaft bestünde wohl in den Fortschritten zur Wirtschafts- und Währungsunion, für die die Kommission weiterhin eine Politik der kleinen Schritte empfiehlt (die aber wirklich getan werden müssten). Man kann sich fragen, ob die Kommission damit zu zaghaft ist – aber ebensogut, ob sie mit ihrem Vorstoß für mehr Abstimmungen im Ministerrat nicht schon die Grenze des Machbaren überschritten hat.

Für eine Neugründung

Jedenfalls ist das «Fresko» der Kommission kaum der Auftakt zu einem «Akt kühner politischer Gestaltung», wie ihn Kommissionsmitglied Guido Brunner einige Monate zuvor gefordert hatte². Brunner stellte fest, «dass allseits eine Lösung der Erweiterung mit geringfügigen Anpassungen des Bestehenden, sozusagen auf der Verwaltungsebene, bevorzugt wird. Am Alltag der Gemeinschaft soll sich nach ihrer Ausdehnung von 9 auf 12 Mitglieder nicht allzuviel ändern, an ihrem Gewicht auch nicht. In einer solchen bürokratischen «kleinen Lösung» glaubt man den gemeinsamen Nenner gefunden zu haben ... zwischen britischer Insularität, französischem Dirigismus,

deutscher Marktwirtschaft und der von den andern bevorzugten Integration». Laut Brunner macht die Erweiterung einen «neuen Lastenausgleich zwischen arm und reich in der Gemeinschaft» erforderlich, denn in diesem Gebiet «liegt einer der schwächsten Punkte im bisherigen Leistungsergebnis» der EG. Neu zu überdenken wären auch das Verhältnis zwischen Agrar- und Industriepolitik sowie jenes zwischen grossen und kleinen Mitgliedstaaten. Brunner forderte daher «eine grosse Konferenz zur Ausarbeitung solcher Fundamente einer künftigen europäischen Union, zur Verabschiedung eines die Römischen Verträge fortentwickelnden europäischen Grundgesetzes». Die drei beitrittswilligen Länder müssten «von Anfang an gleichberechtigt daran beteiligt sein. Eine grosszügige Stützungsaktion für die drei müsste der Konferenz vorausgehen, denn deren voraussichtlich lange Dauer sollte nicht zu Lasten der berechtigten Beitritts Hoffnungen der ärmsten Länder Westeuropas gehen».

Auch die schon recht umfangreiche «Erweiterungsliteratur», aus der hier nur einige Beispiele angeführt werden können, ist in ihrem Ansatz meist radikaler als die Mehrheit der EG-Kommission. So stellen die Herausgeber eines Sammelbandes vorwiegend deutscher Autoren³ das Konzept des Vollbeitritts der drei Länder in Frage. Beate Kohler schreibt: «Die Notwendigkeit und auch der mögliche Erfolg eines «Süd-Entwicklungsplanes» ist in diesem Band überzeugend dargelegt worden. Die politisch entscheidende Frage, nämlich welche Kräfte in der EG eine solche Politik durchsetzen sollen, ist damit aber noch nicht beantwortet. Die Analyse der bisherigen Entwicklung lässt berechnete Zweifel aufkommen, ob der

Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals zu einer Politik des «geregelten Strukturwandels» im Rahmen der EWG führen kann. Der Gemeinsame Markt wurde als marktwirtschaftliches Steuerungsinstrument zur Verbesserung des Wettbewerbs auf hochentwickelten Märkten geschaffen, nicht aber als Interventionsmechanismus zur gezielten Anhebung der Wettbewerbsfähigkeit der weniger entwickelten Volkswirtschaften bzw. Regionen. An der Revision des Gemeinsamen Marktes und dessen Organisationsprinzips haben zwar auch einige der bisherigen Mitgliedstaaten bzw. Gruppen in einzelnen Ländern Interesse, aber sie kämpfen dabei gegen die «vested interests» gerade der Staaten, auf deren Unterstützung sie bei der Finanzierung des «Süd-Entwicklungsplans» angewiesen sind.» Kohler schlägt daher vor, sich zu einer Interessenpolitik anstelle der Zielvorstellungen von Wirtschafts- und Währungsunion zu bekennen: «Der Vorschlag einer Zwei-Stufen-Gemeinschaft hat verständlicherweise politische Resentiments geweckt. Trotzdem scheint es eine realistische Perspektive, dass es innerhalb der vergrösserten EG zu einem engeren Verbund von Staaten kommen wird, die auf der Grundlage vergleichbarer sozio-ökonomischer Strukturen und eines breiten Konsenses über gesellschaftliche Werte bestrebt sein werden, durch gemeinsames Handeln den Herausforderungen dieser Zeit zu begegnen.» Da wäre allerdings zu fragen, ob solches Handeln nicht gerade die volle Aufnahme der Südeuropäer umfassen müsste. Vielleicht geht es nur um eine – immerhin wesentliche – Frage des zeitlichen Ablaufs, wie Hajo Hasenpflug meint: gerade in den EG-Kernbereichen Handels- und Agrarpolitik

sei der Beitritt der drei Kandidatenländer nur mit langfristigen Ausnahmeregelungen zu vollziehen – «man spricht von Vollmitgliedschaft und nachvollzieht die mit der Integration verbundenen Rechte und Pflichten lediglich lückenhaft und ungleichgewichtig. Eine Konsolidierung der EG der Neun und ein Ausbau der bestehenden Verträge mit den Beitrittskandidaten wäre daher ein aufrichtigeres Unterfangen. ... Selbstverständlich gehören Portugal, Spanien und Griechenland zu Europa, und es gilt sie mit (fast) allen Mitteln zu unterstützen, um den wirtschaftlichen Aufbau und damit auch die Demokratisierung in diesen Ländern nicht aufs Spiel zu setzen. Nur ist zu befürchten, dass die Süderweiterung in bezug auf den Integrationsstand eher Wende zum Negativen als zum Positiven bedeutet, und es fragt sich, ob den Beitrittsstaaten mit einer Mitgliedschaft in einer auseinanderdriftenden Gemeinschaft ... gedient ist».

Lauter neue «Britten»?

Soll also die EG den Kandidaten in deren eigenem Interesse den Vollbeitritt verweigern? Ein solches Argument würde nie geglaubt, die EG vielmehr als egoistischer «Klub der Reichen» verschrien. Die wirtschaftlichen Probleme lassen sich zwar nicht einfach mit einer politischen Geste vom Tisch wischen, aber: «Abwägen sollte nicht Anlass zur Verzögerung, sondern Ansporn zur Erfindungsgabe sein.» So schreibt Karl Hermann Buck zum Abschluss einer Studie über den griechischen Beitritt⁴, in der er vor allem die Schwierigkeiten analysiert, die die griechische Wirtschaft selber bei einem Vollbeitritt zu

überwinden hat. In dem zitierten Sammelband warnt derselbe Autor, völlig liberalisierter Handel müsse «zu Krisen im griechischen Wirtschaftsablauf führen, die dann unweigerlich in politische Instabilität umschlagen». Zielkonflikte enthalte aber auch die Alternative der PASOK, der Sozialisten Andreas Papandreu, denen eine lockere Bindung an die EG und ein forcierter Ausbau der Handelsbeziehungen mit dem Balkan und dem arabischen Raum vorschwebte. Buck geht davon aus, dass der grundsätzliche Entscheid für den Beitritt gefallen ist: «Für eine Dantesche Höllenvision nach Auffassung der PASOK ist noch kein Anlass, es ist allerdings Zeit, geeignete Massnahmen zu überlegen.» Solche Massnahmen könnten in die Richtung der Bedingungen gehen, die die PASOK für den Fall eines unvermeidlichen Beitritts stellt: massiver Ressourcentransfer an Griechenland, Sonderregelung für «sensible» Produkte und Industrien, Mittel und Planungen für den Ausbau auch hochtechnologischer Produktionen, längere Übergangszeit. Selbst wenn die Sozialisten nicht dereinst an die Macht kommen und dann nach Vorbild ihrer britischen Genossen eine «Neuverhandlung» verlangen sollten, dürfte sich die EG früher oder später erheblichen griechischen Forderungen gegenübersehen (vielleicht gerade mit dem Argument, es gelte einen Wahlsieg der Linken zu verhindern).

Die Idee eines «Süd-Entwicklungsplanes» wird in dem Sammelband vor allem von Christian Heimpel erläutert, der dazu auch in einem Kolloquium des Europa-Kollegs in Brügge nähere Ausführungen machte⁵. Die Grundidee ist nicht ein reiner Finanztransfer, sondern eine durchdachte Strukturpolitik für die

ganze Zwölfergemeinschaft. Heimpel denkt aber nicht etwa daran, den Neumitgliedern bestimmte arbeitsintensive Branchen zuzuweisen – das würde angesichts der Konkurrenz aus Entwicklungsländern ihre Schwierigkeiten nur verschärfen. Die Spezialisierung muss, so fordert Stefan A. Musto in einer Studie über den spanischen Beitritt⁶, «intra-sektoral» erfolgen, also nicht auf bestimmte Branchen, sondern auf bestimmte Produkte innerhalb vieler Branchen konzentriert. Es «müssten Massnahmen getroffen werden, die den strukturschwachen Ländern den Ausbau einer modernen, technologisch gut ausgerüsteten und qualitativ hochwertigen Industrieproduktion ermöglichen. Ohne solche Massnahmen würde der freie Wettbewerb die weniger entwickelten Mitgliedstaaten mehr oder weniger auf ihr gegenwärtiges Industrialisierungsniveau fixieren». Dazu sind «entsprechende Eigenanstrengungen» Spaniens (und der andern Kandidaten) nötig, aber auch Beihilfen und «mittelfristige Toleranz der stärkeren Partner gegenüber den nationalen Schutz- und Förderungsmassnahmen für die industrielle Weiterentwicklung der schwächeren».

Dass Spanien ein anspruchsvoller EG-Partner sein wird, lässt sich auch aus Mustos Darlegungen über das historische Verhältnis der Spanier zu Europa erahnen. Wohl leitete das Ende der Kolonialepoche mit dem gegen die USA verlorenen Kubakrieg von 1898 eine Diskussion über die «Europäisierung» Spaniens ein, doch diese Diskussion diente der Selbstfindung und hatte «kaum einen Bezug zur Auseinandersetzung mit den eigentlichen Ideen und Realitäten in Europa». Es folgte die Isolierung unter Franco, und auch die

wirtschaftliche Öffnung ab 1959 änderte «kaum etwas am gegenseitigen politischen Misstrauen, das das Verhältnis zwischen Spanien und Europa charakterisierte». Das illustrieren die mühsamen Verhandlungen vor und nach Abschluss des Handelsabkommens von 1970. Vor diesem Hintergrund versteht man den Aufruf des Verhandlungsministers Calvo Sotelo an die EG-Länder: «Schliesst uns nicht in einer Zitadelle der Frustration, der Enttäuschung und der (verletzten) Eigenliebe ein, wie Ihr es mit den Briten getan habt.» («Le Monde», 4. April 1978.)

Wird sich also die EG mit zwei oder drei «britischen» Neumitgliedern herumschlagen müssen? Damit sind nicht solche gemeint, die in der EG ihre eigenen Interessen verfolgen – das tun legitimerweise alle –, sondern solche, die noch nicht begriffen haben, an welchem Punkt ihren Interessen am besten mit dem Einlenken auf einen Kompromiss gedient ist. Solche Entschlussfähigkeit kann wohl nicht durch Vergewaltigung in Mehrheitsentscheidungen herbeigeführt werden, sondern nur durch geduldige Überzeugungsarbeit. Dazu könnte das ab 1979 direkt gewählte EG-Parlament beitragen, vor allem aber die tägliche Erfahrung, dass die nationalen Interessen tatsächlich in der EG am besten aufgehoben sind – was wiederum tatkräftige Gemeinschaftsentscheidungen voraussetzt.

Daniel Goldstein

¹Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Umfassende Überlegungen zu den Problemen der Erweiterung / Übergangszeit und institutionelle Folgen der Erweiterung / Wirtschaftliche und sektorielle Aspekte. Kom (78) 120/190/200 mit statistischem Anhang, Brüssel 24.4.1978. – ²Guido Brunner, Die Zeit ist reif geworden

für ein Europäisches Grundgesetz. Vor der Ausweitung der Neuner-Gemeinschaft. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.9.1977. – ³Die Süd-Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft. Wende oder Ende der Integration? Hg. von Hajo Hasenpflug und Beate Kohler, Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung, Hamburg 1977, Verlag Weltarchiv. – ⁴Karl H. Buck, Griechenland und die Europäische Gemeinschaft. Erwartungen und Probleme des Beitritts. Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Band 50, Bonn 1978, Europa-Union-Verlag. – ⁵C. Heimpel, The Problem of Adjustment:

The Economic Impact of Membership on the Applicant Countries and the Question of Transitional Arrangements. 1978 Bruges Week, College of Europe (vgl. ferner: Zur Erweiterung der EG in Südeuropa. Von Burghard Claus, Klaus Esser, Christian Heimpel, Wilhelm Hummen, Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Band 52, Berlin 1977). – ⁶Stefan A. Musto, Spanien und die Europäische Gemeinschaft. Der schwierige Weg zur Mitgliedschaft. Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Band 48, Bonn 1977, Europa-Union-Verlag.

VOM NEOKOLONIALISMUS ZUR NEUEN WELTWIRTSCHAFTS- ORDNUNG

Vor der Erneuerung der Konvention von Lomé

Als 1976 an der Pariser Nord-Süd-Konferenz Entwicklungs- und Industrieländer um Formeln für eine «neue Weltwirtschaftsordnung» rangen, konnte die Europäische Gemeinschaft

mit einiger Berechtigung darauf hinweisen, sie habe bereits ein Stück dieser Ordnung konkret verwirklicht: sie hatte 1975 in Lomé (Togo) mit 46 Staaten Afrikas, der Karibik und des

Pazifiks (AKP) eine Konvention über Handel und Entwicklungszusammenarbeit unterzeichnet. Diesen Herbst begannen nun in Brüssel Verhandlungen über die Erneuerung der 1980 auslaufenden Konvention. Die AKP-Länder – ihre Zahl wird demnächst 55 erreichen – fordern eine erhebliche Verbesserung der EG-Leistungen, während die EG im wesentlichen das bisherige Abkommen weiterführen will und ihrerseits nun Gegenleistungen von den AKP verlangt, namentlich die Achtung der Menschenrechte und den Schutz von Investitionen.

Die Entstehungsgeschichte der Lomé-Konvention liegt im Spannungsfeld zwischen altem kolonialem Abhängigkeitsverhältnis und dem Bestreben der Entwicklungsländer, auch wirtschaftlich selbständig zu werden. Die ursprüngliche Sechser-EG war mit den «frankophonen» Ländern Schwarzafrikas in der Konvention von Jaunde verbunden, die neben Entwicklungshilfe-Projekten gegenseitige Zollvorteile vorsah: als Gegenleistung für zollfreien Zugang zum EG-Markt mussten die afrikanischen Länder ihre Einfuhren aus der EG von Zöllen befreien (allerdings gab es in der Praxis erhebliche Ausnahmen). Diese «Gegenpräferenzen» gerieten unter doppelten Beschuss – einmal von seiten der USA, die sich von dem nachkolonialen Reservat Europas in Afrika ausgeschlossen fühlten, und dann von seiten der «anglophonen» Länder, als diese nach dem EG-Beitritt Grossbritanniens zu Verhandlungen über eine neue Konvention miteingeladen wurden. In bemerkenswerter Einmütigkeit setzten die Afrikaner durch, dass die EG auf Gegenpräferenzen verzichtete – allerdings nicht für alle Zukunft. Die

erste Lomé-Konvention wurde für fünf Jahre geschlossen; die Dauer der Verlängerung, über die jetzt verhandelt wird, ist noch offen. Sollte sie weitere fünf Jahre übersteigen, so würde sich die EG Gegenforderungen bei den Zöllen vorbehalten – so wie ihre unbefristeten Abkommen mit den Mittelmeerländern auf lange Sicht eine (industrielle) Freihandelszone vorsehen. Dahinter steht die Vorstellung, die heutigen Entwicklungsländer würden dereinst einen Stand erreichen, der keine einseitige Zollfreiheit mehr rechtfertige. Vorerst will die EG die bestehende Präferenz (für 99,2 Prozent ihrer Einfuhren aus den AKP-Ländern) beibehalten – die restlichen 0,8 Prozent, für die die AKP-Länder ebenfalls Zollfreiheit verlangen, sind solche Agrarprodukte, die mit europäischen in direkter Konkurrenz stehen und daher nicht ganz zollfrei, aber doch noch günstiger zugelassen werden als solche aus Drittstaaten. Die AKP-Länder beklagen sich nicht nur über diesen Schönheitsfehler, sondern auch über eine «Erosion» der restlichen Präferenzen: die EG gewährt auch den andern Entwicklungsländern für begrenzte Warenmengen Zollfreiheit im Rahmen der «allgemeinen Präferenzen». Dadurch schmilzt der Konkurrenzvorteil, den die AKP-Länder bewahren wollen – ihre Solidarität erstreckt sich also nicht auf die übrige Dritte Welt. Die EG dagegen kann sich Forderungen etwa der asiatischen Commonwealth-Länder nicht völlig verschliessen (und nach der nächsten EG-Erweiterung wird auch Lateinamerika besondere Beziehungen geltend machen können), auch wenn sie das Lomé-Modell Schwarzafrika vorbehalten hat (sowie den ehemaligen

Kolonien im karibischen und pazifischen Raum, die gewissermassen mitlaufen konnten, ohne die Bereitschaft der EG zu Entwicklungs- und Handelshilfe allzusehr zu strapazieren).

Die alte Arbeitsteilung

Von 1975 bis 1977 sind die Ausfuhren der AKP-Länder in die EG nominal um 43 Prozent gestiegen, jene der anderen Entwicklungsländer nur um 37, wobei es natürlich schwer auszumachen ist, ob dieser Unterschied direkt der Lomé-Konvention zu verdanken ist. Jedenfalls stiegen – trotz fehlender «Gegenpräferenzen» – die Einfuhren der AKP-Länder aus der EG noch stärker, nämlich um 54 Prozent. Dadurch verschwand der Handelsüberschuss, den die AKP-Länder früher dank ihren Rohstofflieferungen in die EG erzielten. Bei der Eröffnung der Neuverhandlungen versäumten es die AKP nicht, darauf hinzuweisen, sie seien nicht nur als Rohstofflieferanten für die EG interessant, sondern immer mehr auch als Abnehmer von Industriegütern. Die AKP-Länder möchten aber von dieser einseitigen Arbeitsteilung wegkommen und selber mehr Industriegüter liefern – jetzt sind es ganze vier Prozent ihrer Ausfuhren in die EG. Ein «Zentrum für industrielle Zusammenarbeit» in Brüssel vermittelt privatwirtschaftliche Kontakte für Industrieprojekte in den AKP-Ländern – diese aber möchten von der EG einen aktiveren Beitrag zum «Technologie-transfer». Die EG ihrerseits möchte von den AKP-Ländern Zusagen über den Schutz europäischer Investitionen vor willkürlichen Verstaatlichungen – dieser Schutz sollte dann in direkten

Abkommen mit den interessierten Ländern (auch ausserhalb der AKP) konkretisiert werden und der EG ihrerseits ermöglichen, den Investoren eine Risikogarantie anzubieten. Die AKP-Länder wollen den europäischen Investoren keine Sonderbehandlung zubilligen, sondern alle Finanzquellen offenhalten. Nach ihrer Ansicht müsste über Garantien im Rahmen der Uno verhandelt werden – als Gegenleistung für einen verbindlichen Verhaltenskodex für die multinationalen Firmen.

Besonders dringlich ist für die EG-Kommission Förderung und Schutz von Investitionen im Bergbau – also bei der «klassischen» Rolle der Entwicklungsländer als Rohstofflieferanten. Vorsichtiger ist man, was die Industrialisierung betrifft: Konsultationen über die Marktaussichten sollen den AKP-Ländern zeigen, in welchen Branchen sie damit rechnen können, die Zollfreiheit in der EG tatsächlich auszunutzen – und in welchen Branchen Schutzmassnahmen drohen (wie sie die EG schon gegen asiatische, lateinamerikanische und mediterrane Textilien getroffen hat). Die Konsultationen sollen aber nicht zu einer eigentlichen Planung des Handels – mit europäischer Abnahmepflicht – führen; darin sind sich Protektionisten und Marktwirtschaftler in der EG einig. Dagegen verlangen die AKP-Länder, dass sich die EG durch Umstrukturierung ihrer Industrie auf vermehrte Importe einstellt. Die EG will auch in diesem Punkt nicht über «Konsultationen» hinausgehen, und sie will an der Schutzklausel festhalten, die Handelsbeschränkungen ermöglicht, wenn die Zollfreiheit zu «ernsthaften Schwierigkeiten» in einer Branche führt.

Marshall-Plan mit Petro-Dollars?

Die EG findet es schon bemerkenswert, dass sie trotz der schwierigen Wirtschaftslage bereit ist, «weiterhin ein Beispiel für eine gesunde Entwicklungspolitik» zu geben, wie es der westdeutsche Aussenminister Genscher bei der Eröffnung der neuen Verhandlungsrunde formulierte. Gerade die Umwälzungen in der Weltwirtschaft haben nach seinen Worten «die Notwendigkeit einer weiteren Annäherung zwischen den verschiedenen Teilen unserer Welt deutlich gemacht». Diese Worte – verbunden mit der Bereitschaft, das Lomé-Abkommen weiterzuführen und neue Wünsche der AKP-Länder anzuhören – waren den AKP-Ländern nicht gut genug: ihr Sprecher Patterson, der Aussenminister Jamaicas, kritisierte «ein bedauerliches Widerstreben der Gemeinschaft, den nötigen Schritt voran zu tun». Der Abschluss der Lomé-Konvention sei seinerzeit ein kühner Schritt gewesen, doch müsse ihm nun ein ebensogrosser zweiter in Richtung auf die neue Weltwirtschaftsordnung folgen. Als Beispiel nannte Patterson den Marshall-Plan – nur seien die Probleme der Entwicklungsländer von einer andern Dimension als jene Europas nach dem Krieg. Gemessen an den Bedürfnissen sei die Finanzhilfe der EG «extrem beschränkt»: weniger als zwei Dollar pro Jahr und Kopf der AKP-Bevölkerung. Das ergibt immerhin für die Fünfjahresperiode umgerechnet sechs Milliarden Franken. Viel mehr als eine Anpassung an die Teuerung wird von der EG nicht zu erwarten sein. Auch ihre Aufsicht über die Verwendung der Gelder wird die EG entgegen dem Wunsch der AKP-Länder kaum we-

sentlich lockern: die Projekte müssen von der EG-Kommission gebilligt werden. Von den bisher unter der Lomé-Konvention finanzierten Projekten betrafen 35,0 Prozent die Landwirtschaft, 24,7 die Wirtschaftsinfrastruktur, 21,4 Industrialisierung und Fremdenverkehr, 17,3 soziale Entwicklung und 1,3 Absatzförderung. In einigen Fällen ist es der EG gelungen, arabische Hilfgelder zur Mitfinanzierung von Projekten heranzuziehen.

Solche Dreiecksgeschäfte (Entwicklungshilfe mit europäischer Technik und arabischem Kapital) können als Element einer «neuen Weltwirtschaftsordnung» verstanden werden – ebenso die eigentliche Pionierleistung, die die Lomé-Konvention auszeichnet: die Stabilisierung der Exporterlöse, kurz «Stabex» genannt. Die EG ersetzt dabei den Ausfall, den ein Land durch unverschuldeten Rückgang seiner Einnahmen aus dem Export bestimmter Grundstoffe in die EG erleidet, sei es infolge sinkender Preise oder Mengen. Die 24 ärmsten Länder können die Zuschüsse behalten, die andern müssen sie zurückbezahlen, wenn ihre Erlöse wieder steigen. Stabex ist mit 150 Millionen Franken pro Jahr dotiert, die bisher für alle erfassten Fälle ausreichten. Das System galt ursprünglich für Erdnüsse, Kakao, Kaffee, Kopra, Baumwolle, Palm- und Palmkernwaren, Leder, Häute und Felle, Holz, Bananen, Tee, Rohsisal und Eisenerz. Seither wurde es ausgedehnt auf Vanille, Gewürznelken, Pyrethrum (eine Pflanze, aus der Insektizide und Sprengstoffe hergestellt werden), Mohairwolle, Gummiarabikum und Ilang-Ilang (eine Parfumpflanze). Die Liste mag «exotisch» anmuten, doch ist jedes Produkt für mindestens ein Land

von grosser Bedeutung. 1976 machten die Stabex-Transfers für sechs Länder mehr als 10 Prozent ihrer Exporteinnahmen aus, für Samoa erreichten sie 29 Prozent und für Guinea-Bissau waren sie ebenso hoch wie alle andern Einnahmen zusammen. In der Verwendung der Transfers sind die AKP-Länder frei, doch müssen sie der EG darüber Bericht erstatten. Die EG möchte in der neuen Konvention die Verpflichtung festschreiben, die Gelder für Entwicklungsprojekte einzusetzen. In der Regel geschah das ohnehin, doch gab es Ausnahmen wie den Kauf von Regierungsautos in Obervolta.

Rohstoff-Sicherheit für beide Seiten

Die AKP-Länder fordern (wie die gesamte Dritte Welt in den Rohstoff-Verhandlungen) eine Art «Indexierung» ihrer Erlöse: Stabex soll den realen, nicht bloss den nominalen Wert garantieren. Für den Zucker gilt bereits ein besonderes System, das eine gewisse Indexierung enthält: die EG garantiert den AKP-Ländern, die Rohrzucker produzieren, für bestimmte Mengen den Preis, der jeweils innerhalb der EG für Rübenzucker gilt. Die AKP-Länder sind nicht zu Lieferungen verpflichtet, doch wenn sie ohne zwingenden Grund die vereinbarten Mengen nicht einhalten, so wird für die kommenden Jahre die EG-Preisgarantie entsprechend gekürzt. Bei Abschluss des Lomé-Abkommens lagen die Weltmarktpreise doppelt so hoch wie der EG-Garantiepreis, jetzt nur noch halb so hoch (so dass der AKP-Zucker die EG jährlich 400 Millionen Franken Zuschuss kostet). Kongo, Su-

rinam, Uganda und Kenya hielten sich anfänglich nicht an die Mengen; die EG-Kommission wollte ihren Garantieanspruch entsprechend kürzen, doch wurden die vier Länder von den Ausenministern «begnadigt». In Zukunft soll das System jedoch strikt gehandhabt werden – sollten die Weltmarktpreise wieder über das EG-Niveau steigen, so müssen sich die AKP-Länder überlegen, ob sie die vereinbarten Mengen auf den EG-Markt liefern wollen (zu Preisen irgendwo zwischen dem EG-Garantiepreis und dem Weltmarkt), oder ob sie alles zum höheren Weltmarktpreis verkaufen und dafür später die EG-Preisgarantie einbüßen wollen. Auch für die Stabex-Rohstoffe besteht ein gewisser Lieferanreiz, allerdings immer zum jeweiligen Weltmarktpreis: sollte ein Land – etwa aus politischen Gründen – seine Lieferungen von der EG auf andere Abnehmer verlagern, so würde es in entsprechendem Umfang die Erlösgarantie verlieren.

Diese indirekte Bindung scheint den AKP-Ländern erträglich; jedenfalls wollen sie das Stabex-System noch auf weitere Rohstoffe und sogar auf die Tourismus-Einnahmen ausdehnen. Ein gewisses Entgegenkommen der EG ist zu erwarten. Bereits hat sich der deutsche Bundeskanzler Schmidt nach einem Besuch in Zambia für eine Aufnahme des Kupfers eingesetzt. Ursprünglich vertrat die EG die Ansicht, bei Mineralien seien weltweite Abkommen nötig (und machte nur Mauritien zuliebe beim Eisenerz eine Ausnahme). Die Bundesrepublik war bei der Einführung des Stabex sehr zurückhaltend, jetzt propagiert sie ein solches System auch weltweit, da es einen geringeren Markteingriff dar-

stellt als eine Preisregulierung. Zu weltweiten Rohstoffabkommen ist es ohnehin noch ein weiter Weg, also hat der EG-AKP-Stabex noch eine wichtige Rolle zu spielen. Beim Kupfer geht es zudem darum, mit Zaire und Sambia zwei im südafrikanischen Spannungsfeld gelegene Staaten «stabilisieren» zu helfen. Wie der belgische Premierminister Tindemans nach der Shaba-Krise unverblümt darlegte, muss Europa in Afrika verhindern, dass seine Rohstoffquellen unter sowjetische Kontrolle geraten. Dazu kann auch die Lomé-Konvention beitragen, obwohl oder gerade weil sie nicht auf «kapitalistische» Staaten beschränkt ist, sondern auch Länder wie Guinea und Äthiopien umfasst. Auch Angola und Moçambique haben Interesse an einem Beitritt bekundet, der ihnen eine gewisse Rückendeckung gegenüber dem sowjetischen Beschützer bieten würde: «Die Europäische Gemeinschaft bietet Hilfe ohne Einmischung in die inneren Angelegenheiten. Europa will die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit seiner Partner zum beiderseitigen Vorteil stärken» (Aussenminister Genscher bei der Eröffnung der Lomé-Neuverhandlungen).

«Nichteinmischung» und Menschenrechte

Ganz gleichgültig ist der EG die politische Ausrichtung der AKP-Länder natürlich nicht. Einmal geht die EG sicher stillschweigend davon aus, die Wirtschaftshilfe werde bei den Empfängerländern für eine einigermaßen freundliche politische Haltung sorgen. Überdies will sie keinen Regierungen

mehr helfen, die die Menschenrechte krass missachten. Sie möchte in die neue Lomé-Konvention einen Hinweis auf die Menschenrechte aufnehmen, denen die Wirtschaftszusammenarbeit letztlich dienen soll. Hier wirkt offenbar einerseits Präsident Carters Vorbild, andererseits das abschreckende Beispiel Ugandas. Auch ohne formelle Rechtsgrundlage hat die EG die Hilfe an Uganda bereits eingeschränkt: sie liefert nur noch Nahrungsmittel, die direkt an die Bevölkerung verteilt werden, und keine Investitionsgüter mehr (und auch ein Stabex-Beitrag wurde sistiert). Für solche Demonstrationen soll in Zukunft mindestens eine Menschenrechts-Passage in der Präambel der Konvention die Grundlage bilden. Der britische Aussenminister Owen möchte sogar eine «operative Klausel», die den Entzug der Hilfe formell festlegen würde, doch scheuen die meisten seiner EG-Kollegen vor den rechtlichen und politischen Schwierigkeiten einer solchen Klausel zurück. Die AKP-Länder lehnen jeden Hinweis auf die Menschenrechte ab: dafür sei die Uno-Charta da, und in einem wirtschaftlichen Abkommen sei eine politische Einmischung fehl am Platz. Es verwundert nicht, dass bei dieser Haltung Uganda und Äthiopien in vorderster Linie zu finden sind. Manche andere AKP-Länder hatten Verständnis für die Forderung der EG gezeigt, als ihnen EG-Entwicklungskommissar Cheysson auf einer Tournee erklärte, es gehe nicht um volle politische Rechte im westlichen Sinne, sondern um das elementare Recht auf Leib und Leben. Sollte die EG keinen Menschenrechts-Hinweis in der Konvention durchsetzen können, so dürfte sie sich mit einer einseitigen Erklärung

begnügen, die die AKP-Länder zur Kenntnis nehmen müssten. Obwohl die Menschenrechte der politisch spektakulärste Punkt der Verhandlungen sind, werden sie vermutlich nicht die grössten Schwierigkeiten bereiten. Vielmehr ist ein zähes Feilschen um die wirtschaftlichen Aspekte zu erwarten, zumal die EG jetzt mit einigen Gegenforderungen auftritt (Investitionsschutz, Stabex-Verwendung, auch Fischereirechte, von denen die AKP-Länder nicht im Rahmen der Konvention reden wollen). Die Verhandlung wird damit ein Stück weit zum Geben und Nehmen, wie es sich für gleichberechtigte Partner eigentlich gehört. Da aber das Geben der EG doch im Vordergrund steht, ist zu vermuten, dass die AKP-Länder wie in der ersten Lo-

mé-Verhandlung letztlich annehmen werden, was zu haben ist. Bis die ehemaligen Kolonien gleichgestellte Partner in einer «neuen Weltwirtschaftsordnung» sind, ist noch ein weiter Weg zurückzulegen. Die neue Lomé-Konvention ist ein Schritt dazu — von seiner Grösse wird das Klima zwischen EG und AKP in den nächsten Jahren abhängen, und damit die Voraussetzung für kooperative weitere Schritte. Jamaicas Aussenminister Patterson, oft ein scharfer Wortführer, mahnte bei Verhandlungsbeginn im Namen der AKP-Länder: «Allzu oft wird die Innovation von gestern zur Orthodoxie von heute und zum Anachronismus von morgen.»

Daniel Goldstein