

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Horst Ferdinand

Die erste Gewalt
in der Europäischen Union

Hermann Bohle

Der europäische Agrarmarkt
im Wandel

Versorgung
Einkommenssicherung
Strukturverbesserung

B 48/74

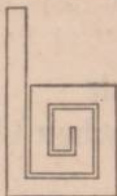
30. November 1974

Horst Ferdinand, Dr. phil., geb. 4. 4. 1921; seit September 1949 in der Verwaltung des Deutschen Bundestages in Bonn, Leiter des Referats Interparlamentarische Angelegenheiten.

Veröffentlichungen u. a.: Das Ordinarium Missae in den Handschriften der Badischen Landesbibliothek (Dissertation, Bonn 1952); Elternrecht oder Kirchenrecht?, in: Die Entscheidung (Juli 1966), Katholische Elternschaft, Episkopat und Bekenntnisschule, in: Die Welt (17. 4. 1967); Schule und Konzil, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (11. 3. 1967); Der Elternwille, in: Schule, die ich meine ... (Hörfolge WDR 20. Mai 1967); „Heilsbedeutsam“? Überlegungen zur Diskussion um die Bekenntnisschule, in: Neue Deutsche Schule (7/67); Alle Macht den Räten der Gemeinschaft?, in: Europa-Union (Juni 1973); Keeping an eye on Brussels plans, in: The Times (18. Oktober 1973).

Hermann Bohle, geb. 1928; errichtete zwei unabhängige Pressebüros für Fragen der europäischen Integration und atlantischen Zusammenarbeit in Brüssel und Paris; begann 1951 als außenpolitischer Redakteur und arbeitete später als Wirtschaftspublizist; Europa-Korrespondent des „Südwestfunks“, des „Bayerischen Rundfunks“ und des „Süddeutschen Rundfunks“; regelmäßiger europa- und militärpolitischer Mitarbeiter des „Deutschlandfunks“ und des „Westdeutschen Rundfunks“; Ständiger Korrespondent einer Gruppe deutscher, österreichischer und schweizer Tageszeitungen.

Buchveröffentlichungen: Europa, Weltmacht auf der Startrampe — Mit England zur Einheit. Ein Handbuch für deutsche europäische Außen-, Innen- und Gesellschaftspolitik, Stuttgart 1972; Das Ende der Illusionen — Der Mansholt-Plan im politischen Rahmen europäischer Einigung (Ko-Autor), Europäische Schriften des Bildungswerkes „Europäische Politik“, Köln 1969; „20mal Europa“, München o. J.; Wirtschafts- und Währungsunion — Basis einer europäischen Gesellschaft (Ko-Autor), Schriftenreihe des Studienkreises Europa, Urbar bei Koblenz 1974.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Die erste Gewalt in der Europäischen Union

Überlegungen auf Grund von Erfahrungen in den europäischen Versammlungen

I. Die Macht der Exekutiven

Es bedurfte keiner Meinungsumfragen, um die allenthalben sich ausbreitende Europa-Verdrossenheit nachzuweisen. Selbst der Finanzminister der Bundesrepublik, Dr. Hans Apel, prominentes Mitglied des Rates der Europäischen Gemeinschaft und ehemals beruflich für Europa engagiert, befand in der ihm eigenen drastischen Ausdrucksweise, daß die öffentliche Meinung von Europa „die Schnauze voll habe“¹⁾. Ist tatsächlich der Elan, der noch bis in die Hallstein-Jahre der Europäischen Kommission hinein lebendig war, endgültig versickert? Beginnt sich die von Krisen geschüttelte Gemeinschaft in ihre Bestandteile aufzulösen? Versinken die anderen europäischen Organisationen — Europarat, WEU — in die politische Bedeutungslosigkeit?

Der allgemein vorherrschende und den Blätterwald bestimmende Eindruck von der trostlosen Lage, in die Europa augenscheinlich hineingeraten ist, wird noch im einzelnen verstärkt, wenn man sich die oft beklagenswerte Rolle vergegenwärtigt, die die sogenannte erste Gewalt — nach dem traditionellen Schema die Gesetzgebung — in den europäischen Organisationen spielt. Greifen wir einige bezeichnende Vorgänge heraus, die sich in der letzten Zeit auf der parlamentarischen Ebene abgespielt haben. Sie rücken die Situation der europäischen Versammlungen ins rechte, wenn auch nicht vorteilhafte Licht.

Es war am Dienstag, 9. Juli 1974, drei Viertelstunden nach Mitternacht, als der amtierende Präsident des *Europäischen Parlaments* die „Mitteilung der Kommission über die Politik auf dem Gebiet der Datenverarbeitung“ als letzten Tagesordnungspunkt aufrief. Immerhin handelte es sich um eine für die europäische Industriepolitik höchst bedeutungsvolle Angelegenheit, die da mitten in der Nacht den übermüdeten Abgeordneten nach über achtstündiger Debatte vorgesetzt wurde. Die beiden Berichterstatter, Pierre Bernard Cousté (Frankreich) und Frau Dr. Hanna Walz (Bun-

desrepublik), hoben denn auch die „Lebensnotwendigkeit (der Angelegenheit) für die Sicherheit der Arbeitsplätze“ und die „Notwendigkeit einer Umstrukturierung der europäischen Datenverarbeitungsindustrie“ gezierend hervor. Unmittelbar danach meldete sich jedoch der Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses des Europäischen Parlaments, Erwin Lange (Bundesrepublik), zum Wort. Er eröffnete den 20 oder 30 Abgeordneten, die ausgeharrt hatten, daß der Rat der Gemeinschaft schon vor vierzehn Tagen über die Mitteilung der Kommission entschieden hatte, so daß also eine Stellungnahme des Parlaments nichts anderes als eine überflüssige Pflichtleistung wäre. Lange stellte kühl fest, daß „das Parlament es sich selbst aus Gründen der eigenen Achtung schuldig sei, solche Dinge nicht weiter zu behandeln, als ob nichts geschehen wäre.“ Er vergaß auch nicht, die Kommission scharf zu tadeln, die den allein entscheidenden Rat nicht darauf aufmerksam gemacht habe, daß noch keine Stellungnahme des Parlaments vorliege. Kurzerhand beantragte er Schluß der Debatte, verbat sich auch gleichzeitig weitere Äußerungen der Kommission und behielt sich jede weitere Initiative in der Sache vor. Das Haus beschloß sofort Zustimmung: Schluß der Sitzung, eiserner Vorhang.

Keine vierundzwanzig Stunden später wiederholte sich dieses für das Zusammenspiel der Organe der EG bezeichnende Schauspiel auf anderer Ebene noch eindrucksvoller. In einer Aussprache über die „Lage der Gemeinschaft“ hatte zunächst der belgische Abgeordnete Alfred Bertrand im Namen der Christlich-Demokratischen Fraktion festgestellt, die Schwäche der Gemeinschaft liege darin, daß ihre Institutionen nicht den heute zu stellenden Anforderungen entsprächen. Er forderte eine Verbesserung des institutionellen Gefüges und vor allem eine Verstärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments. Ihm folgte als Sprecher der Sozialistischen Frak-

¹⁾ „Europäische Gemeinschaft“ 5/74 (7).

tion der Abgeordnete Ludwig Fellermaier (Bundesrepublik), der sich direkt an den amtierenden Präsidenten des Rates, den französischen Außenminister Sauvagnargues, wandte und in einer leidenschaftlichen Philippika dagegen protestierte, daß das „Europäische Parlament weniger Rechte als der Oberste Sowjet habe“; es solle endlich „der Monolog im Hause durch einen Dialog abgelöst werden“. Aber ungerührt, wenn auch mit jener sympathischen Konzilianz, die man in Bonn kennt, wies der Ratspräsident darauf hin, daß man in einer schwerwiegenden Krise wie der derzeitigen darauf bedacht sein müsse, „das Dringlichste“ zu tun, und dabei sei zwischen „Mittelbarem und Unmittelbarem“ zu unterscheiden. Unmittelbare Probleme sind nach Sauvagnargues die Energiekrise, die Inflation, die wirtschaftliche Situation, der europäisch-arabische Dialog; mittelbare: die institutionellen Fragen wie etwa die Erweiterung der Befugnisse. „Wie etwa könnte eine Verstärkung der haushaltsmäßigen Befugnisse des Europäischen Parlaments die derzeitige Krise der Gemeinschaft überwinden?“ Und: „In einer allgemeinen Weise zu behaupten, daß man diese oder jene Sache verbessern müsse, heißt doch ein wenig mythisch sprechen.“

Ein weiteres Mal war Jean Sauvagnargues in einer wenig beneidenswerten Lage, als er am 16. Oktober 1974 als Präsident des Rates der EG zur politischen Lage der Gemeinschaft Stellung zu nehmen hatte. In mehr allgemeinen Wendungen beschrieb er die bekannten Schwierigkeiten — Inflation, Rohstoffversorgung, Ölpreise —, denen sich die Gemeinschaft derzeit gegenübersteht, und schloß in mehr lyrischen Tönen: Es gebe für Europa keinen Zauberstab, der wie im Märchen einen Kürbis in eine Kutsche verwandle, und Europa könne auch nicht wie Dornröschen von einem Prinzen wachgeküßt werden.

Derlei poetische Bilder vermochten die Mitglieder des Parlaments jedoch nicht von recht scharfen Reaktionen abzuhalten. Zunächst gab der sozialistische Abgeordnete Schelto Patijn der Enttäuschung seiner Freunde unmißverständlichen Ausdruck, indem er feststellte, daß das „europäische Kartenhaus zusammenzufallen scheine“. Danach warnte der Vorsitzende der Christlich-Demokratischen Fraktion, der Bundestagsabgeordnete Hans August Lückert, leidenschaftlich vor dem Rückfall in das Europa eines Metternich. Das Parlament habe gehofft, vom Ratspräsidenten zu einem „Ren-

dezvous der Geschichte“ eingeladen zu werden. Aber statt einen politischen Dialog anzubieten, habe der Ratspräsident in der Person eines „diplomatischen Notars“ gesprochen. Hier wurde der Redner durch Beifall auf der Szene unterbrochen — ein im Europäischen Parlament nicht allzu häufiger Vorgang, der den allgemeinen Mißmut überdeutlich zeigte.

Und nun ein ähnlicher Vorgang auf einer anderer europäischen Bühne, im Parlament der *Westeuropäischen Union* in Paris. Wenig später, dort fast wörtlich dieselben bewegten Klagen zu vernehmen, die in Straßburg geäußert wurden, etwa als während der Juni-Tage 1974 der Versammlung der Abgeordneten der *Westeuropäischen Union* (Bundesrepublik) der Abgeordnete org Kahn-Ackermann (Bundesrepublik) stellte, „daß es kein Dialog ist, wenn Abgeordnete monatelang, ja fast ein Jahr lang keine Antwort des Ministerrates warten müssen“, und die Frage aufwarf, „welchen Nutzen es überhaupt hat, hierherzukommen, wenn wir praktisch gegen eine Wand sprechen“. Der Unmut der Versammlung entlud sich bei der Annahme eines Dringlichkeitsantrages, dem der Rat aufgefordert wurde, Anfragen innerhalb von acht Wochen zu beantworten und vor allem „des réponses substantielle“ also Antworten, die eine wirkliche Auseinandersetzung enthalten, auf jene Fragen zu geben, die die Abgeordneten in Ausübung ihres Mandats stellen.

Exakt dieser Punkt, die vage Unverbindlichkeit der von den Ministern erlangten Ankündigungen oder verabschiedeten Beschlüsse, wurde auch in der Beratenden Versammlung der *Europarates*, der dritten parlamentarischen europäischen Bühne, immer wieder zum Stoff des Anstosses. So veranlaßte z. B. eine allgemeine Bemerkung des zyprischen Präsidenten des Ministerkomitees zur Frage der Entschließung über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus am 24. Januar 1974 den Abgeordneten Professor Karl Czernik (Österreich) zu einer heftigen Entgegnung. „Die Versammlung hat einstimmig ein Programm beschlossen und darum ersucht, daß man entsprechende beugende Maßnahmen gemeinsam durchführen ... Meine konkrete Frage: warum ist es nicht gelungen? Warum, um Himmels willen, konnte das Ministerkomitee nicht zustimmen, daß sich die Polizeiminister, die Innenminister und die für das Sicherheitswesen Verantwortlichen rasch sammeln? ... Warum, wenn man um kann das Ministerkomitee diesbezügliche den Wünschen der Versammlung nicht ent-

genkommen?" Antwort des Präsidenten des Ministerkomitees: Das Komitee habe die Frage sehr eingehend geprüft; er bedauere persönlich, daß es nicht habe weitergehen wollen, als aus dem vorgelegten Beschluß hervorgehe. — Oder: Der Abgeordnete Walter Renschler (Schweiz) beklagte am 15. Mai 1973, daß eine vom amtierenden Präsidenten Kirchschräger gegebene Antwort in der Frage eines Wanderarbeiterabkommens in einem wichtigen Punkt ausweichend gewesen sei. Antwort des Präsidenten des Ministerkomitees: er werde dem Ministerkomitee berichten. — Oder: Am 25. Januar 1973 wies der Abgeordnete Giuseppe La Loggia (Italien) darauf hin, daß der Europarat bei der Vorbereitung der KSZE-Konferenz von Helsinki

nicht eingeschaltet worden sei, obwohl er in Anwendung seines Statuts dazu verpflichtet sei, bei der Aufrechterhaltung des Friedens und dem Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mitzuwirken. Man müsse fragen, ob die Mitgliedstaaten gewillt seien, den Europarat seine Rolle auf diesem Gebiet spielen zu lassen. Antwort des Präsidenten des Ministerkomitees, des britischen Staatssekretärs Anthony Royle: er werde nicht versäumen, die sehr interessanten Vorschläge des Herrn Abgeordneten seinen Kollegen im Ministerkomitee mitzuteilen.

Diese Liste ließe sich ohne Schwierigkeit verlängern, und man versteht, daß sich bei einem solchen „Dialog“ Müdigkeit und Resignation verbreiten.

II. Funktionsverlust der parlamentarischen Institutionen

Diesen Stimmungsbildern soll eine kurze Übersicht über die Rolle der gesetzgebenden Gewalt in den genannten europäischen Organisationen folgen, um von da aus auf die Position zu schließen, die diese erste Gewalt in der Europäischen Union des Jahres 1980 einnehmen könnte. Diese Union kann ja nicht wie ein Deus ex machina am Horizont erscheinen, sondern wird sich auf das bisherige Werk der europäischen Organisationen gründen müssen.

Zuvor ist zu prüfen, wieviel Verbindlichkeit das traditionelle Gewaltenschema für unsere europäischen Organisationen überhaupt besitzt. Mit anderen Worten: Läßt sich das im nationalen Raum wohlbekannte Spannungsverhältnis Regierung — Parlament ohne weiteres auf die internationalen europäischen Organisationen — und später auf die Europäische Union — übertragen? Und wie steht es überhaupt mit dem Demokratieverständnis in unserer Gegenwart? Das Unbehagen des Wählers über die nicht ausreichende Vertretung durch „seinen“ Abgeordneten ist nicht nur in der Bundesrepublik allgemein. Wenn man etwa die Zahl von 150 Millionen Wählern in der Gemeinschaft der Neun einem Parlament von 198 Abgeordneten gegenüberstellt, wird klar, daß ein einziger Abgeordneter eine Wählerschaft, die nahezu eine Million europäischer Bürger ausmacht, einfach nicht angemessen vertreten kann. Der generelle „Funktionsverlust des Parlamentarismus“, von dem mit Recht gesprochen worden ist²⁾, erlaubt tatsächlich nicht mehr, die De-

mokratie als Herrschaft für das Volk und durch das Volk ohne Einschränkungen zu definieren. Vor allem geht das nicht bei einem so komplizierten Gebilde wie der Europäischen Gemeinschaft, wo sich Legislative und Exekutive in einer Weise überschneiden, die nur für verhältnismäßig wenig Eingeweihte ganz durchschaubar ist. „Die Gemeinschaft macht weder sachlich noch institutionell eine Trennung zwischen Legislative und Exekutive.“³⁾ Mit diesen Ausführungen soll weder die repräsentative Demokratie noch gar das Prinzip des Parlamentarismus in Frage gestellt werden. Nach wie vor gilt das von Hans W. Kopp⁴⁾ überzeugend formulierte Ideal der Funktionsfähigkeit: „Der schwierigste Teilaspekt daran ist gerade der, wie die fundamentalste und komplexeste aller Gewaltenteilungen, eben die Mitbestimmung aller Bürger und Gruppen im Staat, versöhnt werden kann mit den Anforderungen einer starken Regierung und Verwaltung. Die Lösung heißt Parlamentarismus. Die Parlamente bilden die entscheidende Brücke zwischen der Teilhabe aller Bürger an der Macht und der Sorge um die Funktionsfähigkeit der Staatsmaschinerie, zwischen dem hohen Prinzip und dem harten Bedürfnis.“

²⁾ Klaus von Beyme, in: Symposium über die europäische Integration und die Zukunft der Parlamente in Europa am 2./3. Mai 1974 in Luxemburg, PE 36 967 (4).

³⁾ Georges Vedel, Die Rolle der parlamentarischen Institution bei der europäischen Integration PE 35 668 vom 13. April 1974 (11).

⁴⁾ Hans W. Kopp, Parlamente: Geschichte, Größen, Grenzen, Frankfurt/Hamburg 1966 (280).

III. Dialog zwischen Rat und Parlament, nicht Monolog der Exekutiven

Zunächst sei die Situation innerhalb der EG beschrieben. Am besten geht man von dem Vakuum aus, daß dadurch entstanden ist, daß wesentliche Befugnisse von den nationalen Parlamenten in den letzten Jahren auf die Gemeinschaft übergegangen sind, ohne daß sie nun dort von einem parlamentarischen Organ wahrgenommen würden. Logischerweise hätte erwartet werden müssen, daß diese Befugnisse von einem mit normalen Kompetenzen ausgestatteten Parlament übernommen worden seien. Man weiß, daß dem nicht so ist. Der Rat, an den diese Befugnisse übergangen, ist das einzige mit einer Entscheidungsbefugnis ausgestattete Organ der Gemeinschaft. Die Kommission hat demgegenüber das Monopol für die Initiative. Die Rolle des Europäischen Parlaments ist bei der Gesetzgebung strikt auf eine beratende Funktion eingegrenzt. Wie das oben vorgeführte erste Stimmungsbild zeigt, wird oft nicht einmal diese bescheidene Möglichkeit der Einwirkung vom Rat akzeptiert. So ergibt sich des öfteren für die beteiligten Parlamentarier ein sehr frustrierendes Bild, und die Beschreibung dieses hohen Hauses als „Versammlung von Unglücklichen“ geht keineswegs an der Wirklichkeit vorbei. „Um sich hier als engagierter europäischer Föderalist wirklich wohl fühlen zu können, müßte man im Hinblick auf Tempo, Intelligenz und Geduld so etwas wie eine zoologische Mischung von Schnecke, Huhn und Schaf darstellen“, schreibt mit verständlichem Sarkasmus ein deutsches Mitglied des Europäischen Parlaments, Dr. Klaus-Peter Schulz⁵⁾.

„Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch.“ Tatsächlich sind einige hoffnungsvolle Ansätze im institutionellen Bereich zu verzeichnen, die das trübe Bild ein wenig aufhellen, wenn auch die schweren Schatten bleiben. Immerhin hat sich das Europäische Parlament nach jahrzehntelangem zähen Kampf das Recht erobert, den Haushaltsentwurf der Gemeinschaft gegebenenfalls global zurückzuweisen. Zweitens: ein Rechnungshof der Gemeinschaft soll eingerichtet werden, und drittens und keineswegs letztens wird von einer ersten Auflockerung des lähmenden Einstimmigkeitsprinzips im Rat gesprochen. (Mehrheitsentscheidungen kommen seit Jahren nicht mehr zustande; beim Veto eines Ratsmitglieds muß in zeitraubenden Verhand-

lungen — die den schönen Namen „Marathonsitzungen“ erhielten — ein Kompromiß gefunden werden.) Beschlüsse sollen künftig also auch dann gültig sein, wenn sich Ratsmitglieder der Stimme enthalten. Damit würde ein allererster Versuch unternommen, den unseligen Luxemburger Kompromiß zu beseitigen, der seit acht Jahren in verhängnisvoller Weise die Arbeit des Ministerrats blockiert.

Sicher sind diese Ansätze verschiedenwertig, und sie müssen auch noch weiter entwickelt werden. Dabei kann das Parlament wohl kaum mit dem Wohlwollen des Rates rechnen. Aber hervorzuheben ist, daß mit der Möglichkeit der globalen Ablehnung des Haushalts zum ersten Mal dem Europäischen Parlament echte Entscheidungsbefugnisse zugewachsen sind, die nicht bagatellisiert werden sollten.

Probleme genug bleiben bestehen: Vor allem wird es sich darum handeln, einen echten Dialog (siehe oben) zwischen Rat und Parlament in Gang zu setzen. Die Verträge sehen ja keinerlei Verantwortlichkeit des Organs Rat gegenüber dem Parlament vor. Zu allem sind die Ratssitzungen geheim, und wie der französische Staatssekretär Bernard Destremau (in Vertretung seines Außenministers als Vorsitzender im 2. Halbjahr 1974) in dürren Worten vor der Versammlung bestätigte, werden sie es auch bleiben. Es ist nicht zu bestreiten, daß dieser Sektor der Tätigkeit der Regierungen im europäischen Rahmen so gut wie nicht — aber eben auch kaum im nationalen Raum, d. h. von den nationalen Parlamenten — kontrollierbar ist. Wie es ein Mitglied des Parlaments, der französische Abgeordnete Georges Spénale, einmal ausdrückte: „Der Rat will gleichzeitig Exekutive, Legislative und zwischenstaatliche Konferenz und Sprecher der Völker sein, und alles im Geheimen.“

Wo und wie angesetzt werden kann, um diesen nun wirklich für die Glaubwürdigkeit der europäischen Demokratie mehr als bedenklichen Zustand zu ändern, hat Professor Georges Vedel gezeigt. Seine Vorschläge vom 25. März 1972⁶⁾ sind nach wie vor aktuell und vor allem ohne weitreichende Änderungen der Römischen Verträge durchführbar. Vedel empfiehlt, dem Parlament in einer er-

⁵⁾ Europäische Gemeinschaft 3/74 (10).

⁶⁾ Vedel, a. a. O., (13).

sten Phase Mitbestimmungsbefugnisse bei „konstitutionellen“ Fragen der Gemeinschaft — Revision der Verträge, Zulassung neuer Mitglieder, Gemeinschaftsverträge usw. — sowie erweiterte Konsultationsbefugnisse (aufschiebendes Vetorecht) einzuräumen. Diese Mitentscheidungsbefugnis würde dann in einer zweiten Phase auf alle Bereiche der Gesetzgebung ausgedehnt. Freilich hätte das „Tandem“ Rat — Kommission auch bei dieser

Lösung nach wie vor die Macht, — eine Macht, die sich nicht in Legislative und Exekutive teilen läßt. Aber eine bessere, vielleicht sogar ausgewogene Balance der Gewalten ließe sich auf diese Weise doch erzielen; denn „das Mitbestimmungsrecht des Parlaments könnte dazu benutzt werden, den Rat durch die Ablehnung nicht genügend gemeinschaftlicher Lösungen zu gemeinschaftsfreundlicheren Beschlüssen zu veranlassen“⁷⁾.

IV. Kernfrage der Integration: die Direktwahl

Eine wesentliche Frage darf in diesem Zusammenhang nicht übergangen werden, die der demokratischen Legitimation des Parlaments — das leidige Problem der Direktwahl. Mittlerweise ist diese Kernfrage der Integration so weit im allgemeinen Bewußtsein vorgedrungen, daß keine europäische Rede mehr gehalten wird, in der nicht die Forderung, das Europäische Parlament direkt zu wählen, mehr oder weniger markig erhoben wird. Nun, die europäische Misere, die sich schon mehr als ein Jahrzehnt mit dieser Forderung verbindet, ist zu bekannt, als daß sie immer noch ein weiteres Mal beschrieben werden dürfte. Es bleibt eben dabei, daß die Legitimation der Mitglieder des Europäischen Parlaments nicht direkt, sondern abgeleitet ist, und „wenn es um Fragen geht, die so tiefgreifende Auswirkungen für die Lebenshaltung und Position jedes einzelnen Bürgers in der Gemeinschaft haben, ist die Frage erlaubt, wie tragfähig diese Legitimation dann noch ist“⁸⁾. Vedel stellt völlig zutreffend fest, daß „ein durch allgemeine direkte Wahlen entstandenes Europäisches Parlament mit echten Befugnissen angesichts der Dosis an Integration, die in der politischen Situation zwischen 1956 und 1957 tragbar war, verfrüht gewesen wäre“⁹⁾.

Andererseits muß man sich gegen jede Abwertung des derzeitigen Zustandes wenden. Schließlich sitzen nicht einfach nur sachkundige Bürger im Parlament, sondern durch demokratische Wahlen legitimierte Abgeordnete, die — bei uns — durch Entscheidung des Bundestages dorthin entsandt werden. Aber der in der Bundesrepublik erneut eingebrachte Antrag der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, die deutschen Mitglieder

des Europäischen Parlaments im Wege der nationalen Direktwahl zu bestimmen, sowie entsprechende Entwürfe in Belgien und Holland zeigen an, wie verbreitet Mißbehagen und Unwille darüber sind, daß auf der Ebene des Rates seit der Vorlage des nun schon klassischen Entwurfs des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1960 für die Verwirklichung des Art. 138 der Römischen Verträge nichts, aber auch gar nichts geschehen ist.

Man muß hinzufügen: nichts außer verbalen Beteuerungen und vor allem Beschuldigungen gegen die Regierung eines Mitgliedstaates, wobei der Verdacht schwer auszuräumen ist, daß dieses Zeigen mit dem Finger auf einen anderen eine Art Alibifunktion hat.

Zuletzt forderte das Parlament in einer Entschließung zum Siebenten Gesamtbericht der Kommission über die Tätigkeit der Gemeinschaften, „die Demokratisierung und Effizienz der Gemeinschaft durch die Verstärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments und die Entscheidung für seine allgemeine unmittelbare Wahl“ herbeizuführen¹⁰⁾ — vergleiche den oben zitierten Dringlichkeitskatalog des französischen Ratspräsidenten.

Inzwischen hat der Politische Ausschuß des Europäischen Parlaments am 24. Oktober 1974 den Entwurf eines neuen Wahlgesetzes für die Direktwahl geprüft, verfaßt von dem niederländischen Abgeordneten Schelto Patijn. Er sieht die erste allgemeine Direktwahl in allen Ländern der Gemeinschaft am ersten Maisonntag 1980 vor, parallel mit der Verwirklichung der Europäischen Union, und schlägt vor allem vor, für die Dauer einer Übergangszeit das umstrittene Doppelmandat für möglich, aber nicht obligatorisch zu erklären. Das Parlament soll

⁷⁾ Vedel, a. a. O., (13).

⁸⁾ Horst Ferdinand, Alle Macht den Räten?, in: „Europa-Union“, Juni 1973.

⁹⁾ Vedel, a. a. O., (2).

¹⁰⁾ Bundestagsdrucksache 7/2217 vom 7. 6. 1974.

355 Mitglieder umfassen, und das Wahlverfahren soll von den Mitgliedstaaten in eigener Zuständigkeit geregelt werden. Nach der grundlegenden Kursänderung der Europapolitik der französischen Regierung, wie sie sich in den überraschenden Vorschlägen des französischen Außenministers in Luxemburg vom 15. Oktober 1974 darstellt, darf die weitere Entwicklung auf dem Gebiet der Direktwahl mit sehr behutsamen Optimismus betrachtet werden — ohne die nach wie vor bestehenden

enormen Probleme zu unterschätzen. Wie z. B. das Doppelmandat mittlerweile zu nichts mehr als einer Fiktion geworden ist, zeigt die vor kurzem erschienene Dissertation von Harald Kundoch („Die Konstituierung des Europäischen Parlaments — zur Reform des Berufungsverfahrens der Abgeordneten“); die Beanspruchung der Abgeordneten durch die Tätigkeit im Europäischen Parlament läßt eben eine kontinuierliche Tätigkeit im nationalen Parlament gar nicht mehr zu.

V. Mitsprache der Parlamentarier in Europarat und WEU

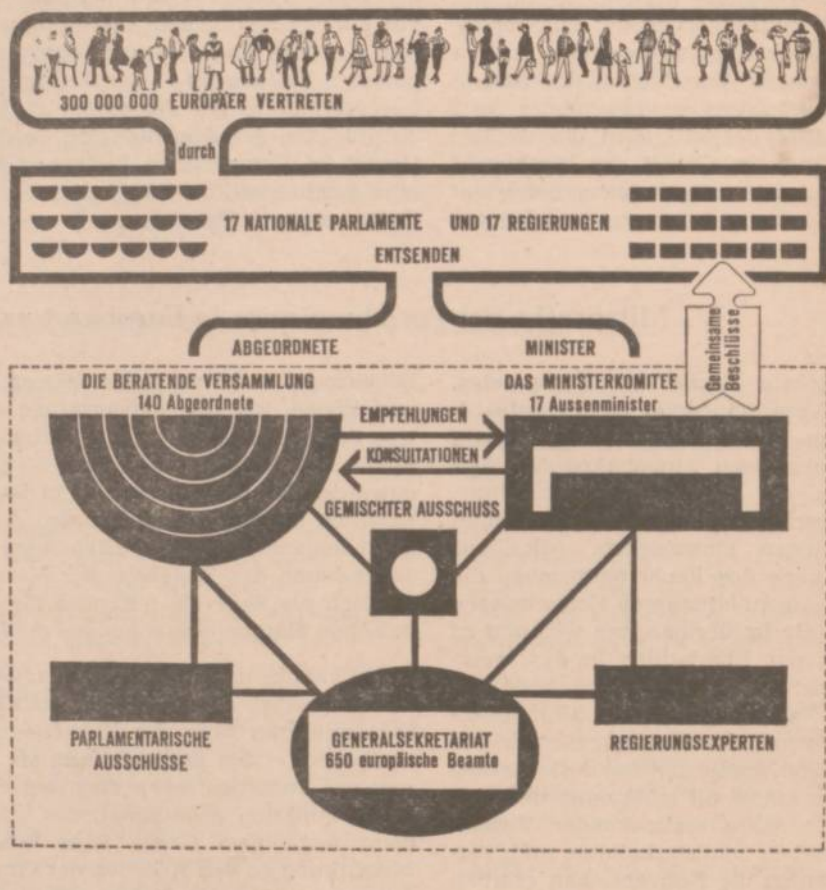
Das wesentlichste Recht des Europarates, nämlich die Verabschiedung zwischenstaatlicher Verträge (Konventionen), liegt einzig und allein bei dessen Ministerkomitee. Das zweite Organ, die Beratende Versammlung, hat nur das Recht, empfehlend auf den Inhalt der Konventionen einzuwirken. Allerdings hat sie sich auch das Recht genommen, die Initiative zur Ausarbeitung von Konventionen zu ergreifen (die im übrigen, um wirksam zu werden, noch der Überleitung in das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten bedürfen, wozu in der Bundesrepublik die Vorlage eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung und dessen Annahme durch den Bundestag erforderlich ist). In einem oft mühsamen und sich oft über viele Jahre erstreckenden Zusammenspiel zwischen Ministerkomitee und Versammlung werden die Konventionen erarbeitet, ehe sie definitiv vom Ministerkomitee verabschiedet werden. Der Einfluß der Versammlung auf die Entstehung und den Text der Konventionen ist beträchtlich, und insofern wenigstens hat sich ein geringer Teil der Hoffnungen, die mit der Gründung des Europarates verbunden waren, erfüllt.

Aufsehenerregend war bei der Gründung des Europarates im Jahre 1949 die erstmalige Einbeziehung von Parlamentariern in eine völkerrechtliche Organisation. Das seinerzeit hierfür geschaffene Organ, eben die Beratende Versammlung von Parlamentariern, hat aber noch viel mehr aus sich gemacht, als wohl der Intention ihrer Väter entsprach. Abgesehen von der oben geschilderten intensiven Mitwirkung bei der Entstehung der „Gesetze“ des Europarates ist sie im Laufe eines Vierteljahrhunderts gewissermaßen zum Ausspracheforum der europäischen öffentlichen Meinung geworden, und ihr Einfluß auf die politische Willensbildung in den Mitglieds-

ländern ist nicht zu unterschätzen. Die Art und Weise, wie die Versammlung dem Auftrag des Statuts, eine engere Verbindung zwischen den Mitgliedern zu schaffen, gerecht geworden ist, fordert zwar nicht Balkenüberschriften heraus; jedoch hat sich der Fundus zwischenmenschlicher Beziehungen in den Jahrzehnten des Bestehens der Versammlung vielfach als wertvolles Kapital für die europäischen Einigungsbemühungen erwiesen.

Dabei kam es natürlich, wie die oben geschilderten Szenen dartun, häufig zu Klagen der Parlamentarier über das Unbefriedigende ihrer Lage. Letzten Endes fühlten sie sich, wenigstens äußerlich, eben doch auf eine beratende Funktion abgedrängt, die schon lange nicht mehr dem Grade ihrer tatsächlichen Mitwirkung an den Arbeiten der Organisation entsprach. Was lag daher näher, als durch den vor einigen Monaten in Luzern gefaßten Beschluß, die „Beratende Versammlung“ in eine „Parlamentarische Versammlung des Europarates“ umzuändern, nicht nur die verfassungsmäßige Situation optisch und nach außen hin klarzustellen, sondern auch einen Anspruch anzumelden? Den Anspruch eben, daß sich hier zwei Organe, das Ministerkomitee und die Versammlung, wenn schon nicht als gleichberechtigte Partner, so doch als Akteure in einem Dialog gegenüberstehen. Der neue Generalsekretär des Europarates, Georg Kahn-Ackermann, bis September 1974 SPD-Bundestagsabgeordneter, erklärte in einem PPP-Interview am 14. Februar 1974, daß er der „Wahrung und vollen Ausschöpfung des Mitspracherechts“ (der Parlamentarier) sein besonderes Augenmerk widmen werde. Als Schwerpunkt seiner Arbeit als Generalsekretär der Organisation bezeichnet er eine „längerfristige und sorgfältigere Planung des zwischenstaatlichen Arbeitsprogrammes des Eu-

WIE ARBEITET DER EUROPARAT



roparates unter Voransetzung gewisser politischer Prioritäten. Um letzteres zu erreichen, muß die Grundfunktion des Europarates, die in einem Dialog zwischen der Beratenden Versammlung und dem Ministerkomitee besteht, neu belebt werden.“ Es bedürfe einer schneller funktionierenden Kommunikation zwischen den beiden Organen des Europarates, um die Organisation wirksamer werden zu lassen.

In diese Richtung gehen auch Versuche der Parlamentarier, bei der Ausarbeitung von Konventionstexten bereits in den Ausschüssen des Ministerkomitees und nicht erst nach dem Rücklauf zur Versammlung mitzuwirken. Sicher war es eine für die Tätigkeit des Rates für kulturelle Zusammenarbeit (CCC) ersprießliche Maßnahme, als das Ministerkomitee dem Vorstand des Kulturausschusses der Versammlung Sitz und Stimme in diesem wichtigen Gremium des Ministerkomitees zu-

erkannte. Auf der Grundlage dieses Modells versuchte die Versammlung schon vor mehr als zehn Jahren, auch Mitwirkungsbefugnisse in dem Europäischen Komitee für juristische Zusammenarbeit, einem anderen bedeutenden Ausschuß des Ministerkomitees, zu erreichen. Eine entsprechende Entschließung der Versammlung scheiterte bisher an der negativen Haltung des Ministerkomitees. Ungeachtet dessen ist auch die Mitarbeit — ob stimmberrechtigt oder nicht — in anderen wesentlichen Gremien des Ministerkomitees zu erwägen, etwa im Europäischen Komitee für Strafrechtsfragen, im Sozialkomitee, im Komitee für das öffentliche Gesundheitswesen und dem Europäischen Komitee für die Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen. In allen diesen Ausschüssen des Ministerkomitees könnte sich die Mitwirkung der Parlamentarier als vorteilhaft für den Ablauf der Verhandlungen erweisen, da die von ihnen

vorgetragenen Gesichtspunkte von vornherein bei der Ausarbeitung der Texte berücksichtigt werden könnten.

Man könnte natürlich die Meinung vertreten, daß die Europa-Begeisterung der frühen fünfziger Jahre und die mit der Gründung des Europarates verbundenen Erwartungen in keinem rechten Verhältnis zu dem stünden, was in zäher, viele Jahre währender Arbeit millimeterweise erreicht wird. Dabei dürfen jedoch die vom Statut her gegebenen Grenzen nicht einfach übersehen werden; sie in einem dem „Gleichgewicht der Gewalten“ — insofern überhaupt beim Europarat davon gesprochen werden darf — günstigen Sinne verschieben zu haben, ist den unermüdlichen Bemühungen zu danken, die mittlerweile schon mehrere „Generationen“ von Europaratsparlamentariern unternommen haben.

Mutatis mutandis ging diese Gleichgewichtsverschiebung zugunsten der ersten Gewalt auch in der Versammlung der WEU vor sich. Freilich bot sich hier von Anfang an eine völlig andere Ausgangslage als etwa beim Europarat. Während Statut und Geschäftsordnung der Beratenden Versammlung des Europarates noch von Regierungsvertretern ausgearbeitet worden waren, besorgte dies die WEU-Versammlung für sich selbst. Wie Kopp hervorhebt¹¹⁾, „hat sich (die Versammlung) den Zuständigkeiten eines echten Parlaments um eine Nuance stärker annähern können“. Es ist auch bezeichnend, daß hier von vornherein das Beiwort „beratend“ im Namen der Versammlung weglieb — der Wegfall darf wohl so verstanden werden, daß nicht nur eine rein beratende Funktion intendiert war.

Dabei basiert die Tätigkeit der WEU-Versammlung auf einem einzigen Artikel des Brüsseler Vertrags, in dem lediglich gesagt

wird, der Rat habe einer Versammlung „jährlich einen Bericht über seine Tätigkeiten, insbesondere über die Rüstungskontrolle“ zu erstatten. Zweifellos hat die Versammlung aus dieser lapidaren Bestimmung sehr viel mehr gemacht, als ihre Erfinder beabsichtigten. Sie hat die Sitzungsperiode in zwei Abschnitte geteilt, Ausschüsse gebildet und war von vornherein um einen engen Kontakt mit dem Rat bemüht. Trotz des Einstimmigkeitsprinzips, an das die Mitglieder des Rates bei Äußerungen zu Sachfragen gebunden sind, kann man von einem politischen Ertrag der Gespräche — die in Form von Kolloquien der Ratsmitglieder mit den wichtigsten Fachausschüssen der Versammlung stattfanden — sprechen.

So ist die WEU-Versammlung auf dem spezifischen Gebiet der europäischen Verteidigung in ähnlicher Weise wie die Beratende Versammlung des Europarates zu einem Sprachrohr der öffentlichen Meinung geworden. Das schließt natürlich nicht aus, daß es gelegentlich zu Szenen wie der Einbringung des oben erwähnten Dringlichkeitsantrags kommt. Der Brüsseler Vertrag sagt ja nichts darüber aus, inwieweit der Rat — abgesehen von seiner Verpflichtung der Vorlage eines Jahresberichts — zur Rechenschaft gezogen werden kann. Aber ein Sachkenner wie Francis Humblet, der Generalsekretär der Versammlung, kommt bei einer Würdigung des von der Versammlung Erreichten sogar zu dem Schluß: „Schließlich und endlich übt die Versammlung ganz sicher eine politische Kontrolle über die Tätigkeit der Exekutive der WEU aus, und es lag nicht an ihr, wenn diese Tätigkeit den Beobachtern der europäischen Politik so enttäuschend erschienen sein mag.“¹²⁾

VI. „Intergouvernementale“ oder „supranationale“ Europäische Union?

Man begibt sich auf das Gebiet der Spekulation, wenn man sich über die Rolle der ersten Gewalt in einer künftigen Europäischen Union äußern will. Tatsächlich, hier kann man — wenigstens auf den ersten Blick — nur „mythisch sprechen“, um den Ausdruck von Sauvagnargues aufzugreifen. „Mythisch“ war schon jene Verlautbarung der Pariser Gipfelkonferenz vom 21. Oktober 1972, daß

bis zum Jahre 1980 „die Gesamtheit der Beziehungen der neun Staaten in eine Europäische Union umgewandelt werden soll“. Es ist seither viel Papier mit Mutmaßungen darüber beschrieben worden, was sich hinter dieser sibyllinischen Formulierung verbirgt. Der CDU-Bundestagsabgeordnete Erik Blumenfeld hat sicher den neuralgischen Punkt getroffen,

¹¹⁾ Versammlung der Westeuropäischen Union, Zehn Jahre Europa zu Sieben; Vorwort von Carlo Schmid, Paris 1964 (140).

¹²⁾ Kopp, a. a. O., (250).

wenn er in diesem Zusammenhang fragt, „welches Europa die Europäer wollen, das intergouvernementale oder das supranationale“ — also entweder ein Europa, in dem der Wille der — kooperierenden — Regierungen maßgebend sein soll, oder ein integriertes, föderal aufgebautes Europa. Blumenfeld erklärt: „Man kann nicht das intergouvernementale Europa anstreben und gleichzeitig den unbegrenzten Währungsbeistand und einen wohl-dotierten Regionalfonds fordern. Anders gesagt, man kann nicht eine europäische Bundeskasse haben ohne einen europäischen Bund.“¹³⁾

Damit ist der Kern des Problems erfaßt. Allerdings vereinfacht die Schwarzweißzeichnung „hie intergouvernemental — hie supranational“ den vielschichtigen Sachverhalt etwas. Die enorme Schwierigkeit jedes Lösungsversuchs hat Georges Vedel mit dem beschriebenen Mitentscheidungsmodell aufgezeigt. Man wird wohl davon ausgehen müssen, daß radikale Lösungen, d. h. solche mit einer klaren Scheidung zwischen der legislativen und exekutiven Ordnung und mit einer genau abgegrenzten Frontstellung Regierung — Parlament, in der Europäischen Union zunächst außerhalb des Erreichbaren liegen.

Den unüberbrückbaren Gegensatz zu dem, was auf diesem Gebiet erreichbar scheint, und dem, was einmal guten Glaubens gefordert worden ist, zeigt ein nun schon historisches Papier des Deutschen Bundestages. Nur die unbefangene Euphorie des Aufbruchs zu neuen Ufern konnte den Bundestag am 26. Juli 1950 bewegen, seinen Vorschlag eines „Europäischen Bundespaktes“ der europäischen Öffentlichkeit zu präsentieren. Damals wurde die Bildung einer „übernationalen Bundesgewalt“ gefordert, die sich auf „allgemeine, unmittelbare und freie Wahlen gründet und über gesetzgebende, ausübende und richterliche Kompetenzen verfügt“. Diese schöne Unbedingtheit stimmt heute nach ganzen Serien von Krisen und Mißhelligkeiten nur noch melancholisch.

Aber selbst innerhalb des Kreises der Parlamentarier gehen die Meinungen darüber, inwieweit denn nun eine gesetzgebende und kontrollierende Gewalt traditionellen Stils etabliert werden soll, auseinander. Das zeigt u. a. ein Blick in den Bericht des britischen Unterhauses über die „European Community Secondary Legislation“ vom 25. Oktober 1973.

Ein Sonderausschuß des Unterhauses untersuchte eingehend, inwieweit vom britischen Parlament aus die Gesetzgebung der Gemeinschaften wirkungsvoll und ohne einen eigentlichen Souveränitätsverzicht beeinflusst werden kann. Bei den Anhörungen dieses Ausschusses kamen recht überraschende Aussagen über die parlamentarische Kontrolle zu stande. So beschrieb der sozialistische Abgeordnete Poul Christian Dalsager, Vorsitzender des Marktausschusses des dänischen Parlaments und Mitglied des Europäischen Parlaments, das dort angewendete Kontrollverfahren folgendermaßen: „Die Minister müssen vor dem Ausschuß erscheinen, bevor sie im Ministerrat (in Brüssel) auftreten, und sie müssen dem Marktausschuß ihre Pläne vorlegen und müssen sicher sein, daß sie für ihr Mandat eine Mehrheit im Ausschuß haben... Wenn sie (in Brüssel) verhandelt haben, müssen sie zu Hause dem Marktausschuß darüber berichten, was sie erreicht haben, und müssen dem Ausschuß alle Auskünfte über die Ergebnisse der Verhandlungen erteilen“. Mit anderen Worten: die Minister haben lediglich ein imperatives Mandat; die Regierung marschiert mit einem genau eingegrenzten Auftrag in die Verhandlungen des Rates, und sie muß, wie aus der weiteren Anhörung hervorgeht, während der Verhandlungen nach Dänemark zurückkehren und erneut vor dem Ausschuß erscheinen, wenn sie von dem Mandat abzuweichen gedenkt, das ihr vom Ausschuß erteilt ist. (Auch wenn die Dänen damals mit einer Minderheitsregierung arbeiteten, bleibt das Verfahren aus der Sicht der Gewaltenteilung ungewöhnlich.)

Eine völlig andere Haltung nahmen die holländischen Mitglieder ein. Der Abgeordnete Scheito Patijn beschrieb die in den Niederlanden ausgeübte Kontrolle in folgender Weise: Die Regierung lege jedes Jahr einen Bericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft während des vorhergehenden Jahres vor, der dann in einer Sitzung des Parlaments diskutiert werde. Der Abgeordnete Jan de Koning fügte hinzu, daß das Interesse an der Kontrolle beschränkt sei, da der Einfluß des nationalen Parlaments relativ klein sei; denn nur eines der neun Mitglieder des Ministerrates könne beeinflusst werden, und andererseits sei z. B. im Agrarbereich die Zahl der Sachverständigen, die die ganze Geschichte verstünden, sehr gering. Eine „aktuelle Kontrolle“ könnte nur durch das Europäische Parlament ausgeübt werden, das aber verfüge leider noch nicht über die entsprechenden Befugnisse.

¹³⁾ cd-Europa bulletin Nr. 7, April 1974 (2).

Auf die erstaunte Frage der britischen Abgeordneten Shirley Williams, warum die demokratische Kontrolle eher im europäischen Maßstab ausgeübt werden solle als vom eigenen nationalen Parlament (wie im Fall Dänemark), antwortete Patijn, daß „die Landwirtschaftspolitik (der Gemeinschaft) sich als sehr günstig für Holland erwiesen habe und daß die holländischen Bauern sehr gut dabei gehalten seien.“ (Was sich wohl so interpretieren läßt: Warum Kontrolle, wenn's klappt?!) Schließlich erklärte er in Übereinstimmung mit de Koning, „wenn man den Standpunkt einnehme, daß die Gemeinschaft auf lange Sicht gesehen sich in Richtung auf eine Föderation entwickeln solle, gebe es nur eine einzige verfassungsmäßige Lösung: die Ausübung der Kontrolle durch das Europäische Parlament“.

Auf eine spätere Frage der Abgeordneten Shirley Williams stellte der SPD-Bundestagsabgeordnete Erwin Lange, der von seiten der deutschen Vertreter im Europäischen Parlament erschienen war, unmißverständlich klar, daß eine Bindung der Bundesregierung in der in Dänemark praktizierten Form ausgeschlossen sei. In der Bundesrepublik hätten Regierung und Parlament ihre eigenen Verantwortlichkeiten, und bisher sei noch kein Anlaß gewesen, die Regierung wegen ihrer Politik in der EG etwa in Form einer großen Anfrage zur Ordnung zu rufen oder ihr gar einen formellen Tadel auszusprechen. Hieraus folgerte der Abgeordnete Ronald King Murray nicht zu Unrecht, daß die Idee der Europäischen Gemeinschaften von den drei großen Parteien im Bundestag „fundamentally“ akzeptiert worden sei.

VII. Über den europäischen Staatenbund zum Bundesstaat Europa?

Es zeigt sich also, daß innerhalb des Kreises der unmittelbar Betroffenen eine genauere Klärung der „fundamentalen Rolle, welche die Institution der Volksvertretung beim Aufbau eines geeinten Europa zu spielen hat“ (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 1974), erforderlich ist. Soviel dürfte aber heute schon klar sein, daß keine Maximallösung auf diesem Gebiet denkbar ist, d. h. keine Lösung in dem Sinne, daß tatsächlich alle Macht vom europäischen Volk ausgeht, wie man analog unserer Verfassung formulieren könnte.

In einem vom Europäischen Parlament am 23. Mai 1974 in Luxemburg unter dem Leitwort „Die europäische Integration und die Zukunft der Parlamente in Europa“ veranstalteten Symposium wurde genau diese Fragestellung eingehend geprüft. Professor Donald Chapman (früherer Labour-Abgeordneter und langjähriges Mitglied der Beratenden Versammlung des Europarates) zog aus der Diskussion den Schluß, daß „die von der Pariser Gipfelkonferenz bis 1980 angestrebte Europäische Union im Sinne einer Föderation auf der Grundlage der Römischen Verträge nur schwer zu errichten sei, da bisher selbst in Teilbereichen keine Bereitschaft für zentrale Entscheidungen vorhanden sei. Eher im Bereich des Möglichen sei eine Konföderation von nationalen Staaten, die im Kern die na-

tionale Souveränität erst in einer Entwicklung nach 1980 antasten würde. In einer solchen Konföderation verstehe es sich, daß die Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments dort soweit wie möglich erfolgen und diesem auf denjenigen Gebieten endgültige Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse gegeben werden sollten, die eindeutig kommunale seien. Auf anderen Gebieten (z. B. Außenpolitik) könnten die Befugnisse mehr koordinierender Art sein.“

Das heißt also, daß eine rein föderative Lösung, die nach dem Prinzip der Gewaltenteilung dem Parlament die Rolle des „Souveräns“ zuweist, vorerst nicht zu erreichen ist. Aber der von Chapman beschriebene langwierige und unerfreuliche Umweg über eine Konföderation mit föderalen Elementen in Richtung auf die zu erstrebende Föderation muß wohl so oder so in Kauf genommen werden, wenn man die in der Vergangenheit wirksam gewordenen Kräfte überblickt und den Weg der Gemeinschaft in die Zukunft bedenkt.

Die Ungunst der Stunde hat übrigens das Europäische Parlament nicht davon abgehalten, dem Auftrag der Pariser Gipfelkonferenz vom Oktober 1972 nachzukommen und einen ersten Zwischenbericht über die Europäische Union vorzulegen. (Die Gemeinschaftsinstitutionen waren damals aufgefordert worden, vor

Ablauf des Jahres 1975 ihre Vorstellungen über die Union zu fixieren.) Wie die Dinge liegen, konnte der Berichterstatter des Politischen Ausschusses des Parlaments, der belgische Christdemokrat Alfred Bertrand, nur Optionen aufzeigen, die als Grundlage weiterer Überlegungen dienen können. Bertrand legt den Akzent vor allem — und mit Recht — auf die Demokratisierung der Gemeinschaft, für die er folgenden institutionellen Rahmen plant: a) ein Entscheidungszentrum, eine europäische Regierung, die für Währungs-, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik, aber auch für Außenpolitik und Sicherheitsfragen zuständig sein soll, b) ein Parlament, das aus einer aus allgemeinen unmittelbaren Wahlen hervorgehenden Kammer mit echten parlamentarischen Befugnissen und einer „Staatenkammer“ bestehen soll, c) ein Gerichtshof und d) ein Wirtschafts- und Sozialausschuß. Der definitive Bericht soll gegen Ende des zweiten Halbjahres 1975 vorgelegt werden.

Die Aussprache des Parlaments über diesen allerersten Versuch einer Stellungnahme zu dem Komplex „Europäische Union“ verlief uneinheitlich. Das Ergebnis der Abstimmung am 17. Oktober 1974 zeigte (Stimmhaltung der ganzen Sozialistischen Fraktion, sogar einzelne Gegenstimmen), wie weitgehend alle Überlegungen im Zusammenhang mit der Europäischen Union im Parlament selbst — und geschweige denn in den anderen Organen der Gemeinschaft — noch im Stadium des Unverbindlich-Rhetorischen verharren.

Schließlich muß, da ja „die Gesamtheit der Beziehungen der neun Staaten in eine Europäische Union umgewandelt werden soll“, wenigstens andeutungsweise gefragt werden, wie sich diese Umwandlung in den Bereichen Europarat und WEU vollziehen soll. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, daß wohl alle sieben WEU-Staaten zur EG gehören und im Kreise des Europarates die neun Mitglieder der Gemeinschaft vertreten sind. Acht Europaratsmitglieder gehören ihr aber nicht an. Da die EG als Kern der Europäischen Union dem Beitritt weiterer Mitglieder immer offensteht, dürfen alle 17 Europaratsstaaten in diese Überlegungen einbegriffen werden. Im Augenblick geht man übrigens daran, in Form einer ständigen Vertretung des Europarates in Brüssel eine institutionelle, wenn auch noch ziemlich schmale Brücke zwischen der Gemeinschaft und den sogenannten Nicht-Neunern zu schaffen. Damit wäre ein wichtiger Schritt in Richtung auf einen Abbau über-

holter Rivalitäten zwischen den beiden Organisationen getan.

Was die WEU angeht, lautet die konkrete Frage: Wie kann das in der WEU-Versammlung angesammelte Kapital an militärpolitischem Sachverstand in der Europäischen Union des Jahres 1980 genutzt werden? Dabei wird man sich immer vor Augen halten müssen, daß der militärische Bereich der für jedwede Einigungsbemühung sensibelste ist. Nach übereinstimmender Meinung ist eine Integration — wenn dieser Begriff hier überhaupt angewandt werden darf — auf diesem Gebiet am wenigsten vorstellbar. Nicht nur die Eigengesetzlichkeit des militärischen Bereichs spricht dafür. Der 30. August 1954, das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in der französischen Nationalversammlung, wirft seinen Schatten bis in die Gegenwart. Rückblickend bleibt es erstaunlich, wie nur kurze Zeit später durch die Westeuropäische Union die entstandene Lücke ausgefüllt wurde, und es bleibt respektabel, wie sich in den zwanzig Jahren seither die Versammlung der WEU bemüht hat, „die Einsichten und Zielsetzungen der Regierungen zugleich europäisch und demokratisch zu orientieren und immer europäischer werden zu lassen“¹⁴). Was Carlo Schmid vor zehn Jahren aussprach, bleibt auch heute noch gültig, und dieses Programm könnte eigentlich unverändert in die Europäische Union eingebracht werden: „Die Versammlung hat auch nie übersehen, daß der Umstand, daß sie ein Parlament ist, ihr Möglichkeiten bietet, die die Regierungen in der Bedrängnis durch das Auf und Ab der Ereignisse in aller Welt nicht immer haben. Die wichtigste dieser Möglichkeiten ist, daß sie auf dem Wege der politischen Idee kühner voranschreiten kann als die Regierungen, vor allem aber, daß sie vor zu einer europäischen öffentlichen Meinung beizutragen vermag, der sich die Sieben auf die Dauer nicht werden entgegenstellen können.“¹⁵)

Wenn man überlegt, was der Europarat, d. h. in diesem Falle sein parlamentarisches Organ, in die Europäische Union einbringen könnte, drängt sich sofort der Gedanke auf, daß diese Versammlung in Zukunft jene Rolle spielen können, die die WEU-Versammlung

¹⁴) Versammlung der Westeuropäischen Union a. a. O., (15).

¹⁵) Versammlung der Westeuropäischen Union a. a. O., (15).

seinerzeit nach der Ablehnung des britischen Beitrittsbegehrens eingenommen hat: Wenn man davon ausgeht, daß die EG nach wie vor durch den Beitritt anderer europäischer Staaten erweitert werden kann — so utopisch eine solche Vorstellung im Augenblick auch ist —, könnte die politische Auseinandersetzung der potentiellen Beitrittskandidaten mit den EG-Ländern im Kreise der Parlamentarischen Versammlung des Europarates stattfinden. In ähnlicher Weise verhandelte seinerzeit Großbritannien mit den „Sechsern“ im institutionellen Rahmen der WEU. Die als Beitrittskandidaten in Betracht kommenden Staaten sind ja alle Mitglieder des Europarates, und ihre Vertreter treffen daher automatisch bei den Sitzungen der Organisation zusammen.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates könnte in die Europäische Union auch die Fülle der Erfahrungen einbringen, die in jahrzehntelanger Bemühung um eine Verschiebung des „Gleichgewichts der Gewalten“ innerhalb der Organisation gesammelt worden sind. Diese zähe Arbeit hat dazu geführt, daß das ursprünglich eindeutige Übergewicht des Ministerkomitees sich schrittweise zugunsten der Versammlung verschoben

hat. Die hier gemachten Erfahrungen sind bei einem ähnlichen Vorgang, wie er sich nach Bildung der Union des Jahres 1980 mutmaßlich in ähnlicher Form abspielen wird, unentbehrlich.

Blicken wir über den parlamentarischen Bereich im engeren Sinne hinaus: Die wesentlichsten zwischenstaatlichen Verträge des Europarates, nämlich die Menschenrechtskonventionen, die von fast allen der siebzehn Mitgliedsländer angenommen worden sind, werden sicher auch in der Europäischen Union ihre schlechthin grundlegende Bedeutung behalten. Leider ist ja viel zuwenig bekannt, daß der Europarat die lediglich deklaratorischen Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO in rechtliche Verpflichtungen umgewandelt hat, die die Signatarstaaten binden. Diese Verpflichtungen können auch in der Europäischen Union als ein wichtiges Element ihrer verfassungsmäßigen Ordnung dienen. Vor allem die Kollektivgarantie für die Einhaltung der Menschenrechte ist hier zu nennen, und darüber hinaus wird zu prüfen sein, inwieweit das gesamte Netzwerk der 82 Konventionen, die der Europarat verabschiedet hat, in die Union eingebracht werden kann.

VIII. Das Recht der ersten Gewalt

Zumindest eins hat uns die Geschichte der europäischen Einigungsbemühungen der letzten Jahre gelehrt: die unbequeme Erkenntnis, daß mit triumphalistischen Vorstellungen — alles oder nichts — in diesem Bereich nicht weiterzukommen ist. Die vorliegende Skizze zeigt wohl, daß die historische Leistung der Vertreter der ersten Gewalt in diesem ersten Vierteljahrhundert der europäischen Einigungsbemühungen vor allem darin besteht, sich in einer ständigen Auseinandersetzung mit den Exekutiven wenigstens einen Teil jener Rechte und Zuständigkeiten erkämpft zu haben, die der ersten Gewalt nicht in erster Linie aus Erwägungen machtmäßiger Art zukommen, sondern um eines vernünftigen Gleichgewichts der demokratischen Gewalten willen. Man wird sicher annehmen dürfen, daß die Ausgangskonstellation im parlamentarischen Bereich bei der Geburt der Europäischen Union kaum viel günstiger sein wird, als sie es jeweils bei der Entstehung der drei

europäischen Organisationen — Europarat, WEU und EG — war. Mitspracherecht und verantwortliche Mitwirkung der Parlamentarier — in Form der Mitentscheidung oder in einer anderen Weise — werden aber auch nach 1980 unentbehrlich sein, wenn die europäische Demokratie nicht auf ihre Glaubwürdigkeit verzichten will. Professor Ulrich Scheuner erklärte auf dem Luxemburger Symposium¹⁶⁾, „es sei wesentlich, daß sich die Parlamente nicht in eine nachträgliche Kontrolltätigkeit abdrängen ließen. Gerade bei langfristiger Haushaltsplanung ... müsse das Parlament von vornherein eingeschaltet sein, denn sonst sinke es auf die Rolle eines Rechnungshofes herab“. Dem ist nichts hinzuzufügen als die Feststellung, daß diese Sätze uneingeschränkt für die zu schaffende Europäische Union gelten. Auch in ihr werden die

¹⁶⁾ Symposium über die europäische Integration, a. a. O., (24).

Vertreter der ersten Gewalt das Wort des Perikles für sich in Anspruch nehmen dürfen, das über die Jahrtausende hinweg nichts von seinem Wahrheitsgehalt verloren hat¹⁷⁾:

¹⁷⁾ Zitiert aus: Carlo Schmid, Demokratie — die Chance, den Staat zu vermenschlichen, in: Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Bd. 6, Mannheim 1972 (409).

„Auf eigenem Urteil und auf eigener Überzeugung beruht unser Tun, und wir halten nicht die Rede für eine Gefahr für die Tat, sondern eher, nicht durch die Rede sich belehren zu lassen, bevor man zur Tat schreitet. Denn auch dies ist unsere Art, da am freiesten zu wagen, wo wir am besten durchdacht haben.“

Der europäische Agrarmarkt im Wandel

Versorgung, Einkommenssicherung, Strukturverbesserung

Einleitung

Der deutsche Paukenschlag in der Europäischen Gemeinschaft (EG) — zeitweise Zurückweisung des Ministerratsbeschlusses über die Erhöhung der den Bauern gezahlten Erzeugerpreise um global 5 Prozent — hatte im September/Oktobre eine segensreiche Folge: Es ist zu erwarten, daß die Reform dieser Agrarpolitik, die für die Neuner-Gemeinschaft aus den neun einzelstaatlichen, in langer Frist gewachsenen Politiken geschmiedet wurde, endlich eingeleitet wird.

Niemand darf dabei die Leistung außer acht lassen, die mit der Anlage der agrarpolitischen Aktion für heute knapp 10 Millionen Bauern (unter 100,6 Millionen Berufstätigen in der EG) vollbracht wurde: Die Landwirtschaftspolitiken der westeuropäischen Staaten waren jahrzehntelang gegensätzlich, nur auf das eigene Interesse gerichtet:

Die Deutschen versuchten, eine Ernährungsbasis zu erhalten, ohne damit aber die für den Industrieexport lebenswichtigen Importe zu gefährden. Seit etwa 1860, als die Deutschen mit der Industrialisierung Ernst machten, mußten sie notwendigerweise aufhören, landwirtschaftliche Selbstversorger zu sein. Für die Praxis bedeutete das: Es mußte die Möglichkeit für landwirtschaftliche Einfuhren geschaffen werden, weil sonst andere, agrarisch orientierte Länder außerstande sein würden, Industrieprodukte aus Deutschland zu kaufen.

Otto von Bismarck formulierte um 1890: Wenn das Reich seinen Bauern nicht bestehe, dann gehe mit dem „Wehrstand auch der Nährstand“ zugrunde. „Der Bauer ist der Kern unserer Armee . . . , wo der Bauernstand wohlhabend blieb, da ist mehr persönliche und politische Selbständigkeit“. Unter solchen Überlegungen galt es mithin, nach und nach Systeme zu entwickeln, die einerseits den industriellen Export durch Importe von Nahrungsmitteln sicherten, andererseits solch eine Politik keinesfalls zu Lasten des staatserhaltenden Bauernstandes gehen ließen. Schon damals gab es in der Erkenntnis, daß der Bauernstand Teil des Mittelstandes war und ist, Ansätze zur

Mittelstandspolitik: Die Einkünfte von Landwirten aus einem Nebengewerbe außerhalb des Hofes wurden steuerlich „geschont“. Im übrigen gestand die Agrarpolitik den Bauern relativ hohe Preise zu und schützte die Bodenproduktion (Getreide, Zucker, Kartoffeln). Bismarck z. B. verübelte es deutschen Industriellen oft, daß sie modernes Gerät für Zuckerraffinerien nach Kuba verkauften, weil von dort dann billigere Konkurrenz zum deutschen Rübenzucker drohte.

England trieb — freilich mit einem aus seinen Strukturen erklärbaren Niedrigpreissystem im Binnenland — eine ähnlich orientierte Politik. Frankreich baute ganz auf die Nahrungsaufzucht. Es hielt jedoch die den Bauern gezahlten Preise verhältnismäßig niedrig; dies aber weniger, um industriell konkurrenzfähig zu bleiben (ein britisches Motiv), sondern um allgemein, auf Kosten des politisch lange Zeit nicht sehr machtvollen Bauernstands, das Land langsam zu industrialisieren und die sozial unzufriedenen Massen in den Städten mit relativ mäßigen Nahrungsmittelpreisen ruhig zu halten.

Solche gegensätzlichen Orientierungen für erst sechs, dann neun Länder auf einen Nenner zu bringen, ist heute jedenfalls nach den Gesetzestexten gelungen: Doch wird kein EG-Land mit der gefundenen gemeinsamen Lösung glücklich.

Der EWG-Vertrag schreibt in seinem Art. 39 vor, der Landbevölkerung durch Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen eine angemessene Lebenshaltung zu sichern, die Versorgung zu garantieren und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen. Tatsache ist jedoch, daß die EG nach gemeinsamen Regeln ein angemessenes Pro-Kopf-Einkommen der Landwirte *nicht* schafft. Es liegt im Schnitt um ein Drittel unter dem vergleichbarer Berufe. Die EG-Preise ständen jahrelang über denen auf dem Weltmarkt: In England müssen — im Zuge der Anpassung des Preisniveaus an das der EG — die Hausfrauen

binnen einem Jahr 37 Prozent mehr für das Brot ausgeben, wovon nach EG-Kommissions-Auskunft drei Viertel auf die — im Vergleich zu den bisherigen britischen — höheren Getreidepreise zurückzuführen sind.

Das EG-Hochpreisniveau verliert freilich momentan seine aktuelle Schärfe, weil namentlich für Zucker, Brot- und Futtergetreide auf den Weltmärkten viel mehr bezahlt wird. Nach Angaben der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen (FAO) stiegen die Preise der wichtigsten landwirtschaftlichen Rohstoffe in einem Jahr um 46 Prozent.

Nur auf diese Entwicklung — über deren Dauer niemand etwas Verlässliches aussagen kann, die aber noch etwas anhalten dürfte — ist es zurückzuführen, daß es sich in der EG gegenwärtig billiger lebt als außerhalb. Agrarkommissar Lardinois konnte feststellen: Müßten die EG-Bürger heute Weltmarktpreise für Zucker zahlen (statt der EG-amtlich festgelegten), dann würde das im Jahr 5 Milliarden Dollar mehr kosten — also etwa so viel, wie 1975/76 aus dem EG-Haushalt für die Gemeinsame Agrarpolitik ausgegeben werden soll.

Die gemeinsame Politik für die Bauern und Farmer in den neun Ländern nimmt auch im kommenden Jahr noch rund 60 Prozent der Budgetausgaben der Gemeinschaft in Anspruch. Der „Europäische Ausrichtung- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL) wird in seinem (wichtigsten) „Garantie“-Teil — der mit Aufkauf-, Lagerungs- und Exportsubventionen für agrarische Überschüsse bestimmt ist — 1975/76 zunächst über 3,772 Milliarden „Rechnungseinheiten“ verfügen (1 RE = DM 3,66). Das sind 259 Millionen RE mehr als 1974/75.

Der Löwenanteil dieser Mittel dient dazu, das Überangebot an Butter und Milcherzeugnissen durch „Intervention“ (Aufkauf zum garantierten Mindestpreis) aus dem Markt zu nehmen, damit die Preise nicht infolge Überangebot stürzen. Dafür werden 1,445 Milliarden RE bereitgestellt.

Die Stützung der Getreidemärkte kostet wie 1974/75 wiederum 615 Millionen RE. An dritter Stelle stehen auf der Subventionsliste die Halter von Schlachtrindern mit erwarteten 337 Millionen RE. Es folgen die Anbauer von Oliven mit 327 Millionen RE und die von Zuckerrüben mit 166 Millionen RE — in allen

drei Fällen liegt eine Steigerung der Ausgaben vor:

Daß die Mittel für Zucker voll ausgegeben werden müssen, ist aber zweifelhaft. Die Weltmarkt-Zuckerpreise steigen in einem Ausmaße, daß die EG weit darunter liegt — Exportsubventionen entfallen mithin, und ein Überangebot in der EG sollte wegen sinkender Importe ebenfalls ausbleiben.

Dieses Subventionsfestival erklärt sich aus der Grundannahme der vereinigten Agrarpolitik: 1. Die gemeinsame Verantwortung aller EG-Bewohner mit ihren bäuerlichen Mitbürgern wird „organisiert“; was zu viel produziert wird, geht zu Lasten der EG-Steuerzahler. 2. In der Gemeinschaft wird der freie Handel mit Agrarwaren ebenso hergestellt wie der mit industriellen Produkten in dieser Zollunion — dazu dienen die gemeinsamen Preise. 3. Die Vorzugsbehandlung der europäischen landwirtschaftlichen Produktion wird zur Regel: Durch ein gemeinsames „Abschöpfungs“-System verteuert die EG von auswärts Importiertes derart, daß EG-Ware um bis zu 7 Prozent preiswerter ist — hier wirkt die „Gemeinschafts-Präferenz“.

Zur EG-Agrarpolitik gehört gleichermaßen eine strukturpolitische Ausrichtung. Der „Ausrichtungs“-Teil des EG-Agrarfonds erhält auch 1975/76 wieder 325 Millionen RE zugewiesen, mit denen die ländliche Strukturberreinigung in den Mitgliedsländern, vor allem in Süditalien, aber auch in Irland, im Bayerischen Wald, in Teilen Südwestfrankreichs oder Englands gefördert werden soll. Das Ergebnis weniger der europäischen als der nationalstaatlichen Strukturpolitik ist es, daß einem Prinzip der EG-Agrarpolitik zum Durchbruch verholfen wird: Die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens auf dem Lande soll mit dem Sinken der Kopffzahl der landwirtschaftlichen Bevölkerung leichter werden. Dadurch können größere, lebensfähigere Bauernbetriebe entstehen.

Tatsächlich wird die Zahl der landwirtschaftlichen Höfe in den Ländern der EG seit 1959 immer geringer. Zwischen 1967 und 1970 beschleunigte sich die Reduzierung sogar noch; seit rund 15 Jahren liegt die Abwanderung aus dem Beruf des Bauern in jedem der alten und neuen EG-Staaten zwischen 3 und 4 Prozent im Jahr. Dennoch nahm die durchschnittliche Größe der Höfe nur von 11,4 auf 12,7 ha zu. Hier sind die Unterschiede sehr groß: Großbritannien Durchschnittsfarm mißt heute knapp

57 ha, die französische über 22 ha, die italienische aber nur 7,5 ha. Deutschland liegt mit annähernd 15 ha noch nicht in der Mitte.

Die Anlage der gemeinsamen Agrarpolitik ist — was wenige erkennen — geeignet, den EG-Europäern im Falle internationaler Krisen jedenfalls ein Existenzminimum an Nahrungsvorsorgung zu sichern. Deshalb waren die Versuche der USA bisher (und hoffentlich auch in Zukunft) ohne Erfolg, wenn sie periodisch die Europäer überzeugen wollten, sie sollten zumindest auf einen Teil ihrer Landwirtschaft verzichten, weil man Nahrungsmittel von den klimatisch begünstigten, rationell arbeitenden Farmern der Vereinigten Staaten billiger bekäme. Seit Washington letztes Jahr die Ausfuhr von Sojabohnen rationieren und in diesem Jahr die Europäer und Japaner bitten mußte, weniger Futtergetreide aus den USA zu importieren, weil die Ernte unzureichend sei, beginnt auch freihändlerische — im Prinzip durchaus angebrachte — Begeisterung in Realismus umzuschlagen.

Die anstehende Reform der EG-Agrarpolitik wird von drei Grund-Konzepten ausgehen müssen:

1. Das „Grüne Europa“ ist für fünf von neun EG-Staaten ein wesentliches, wenn nicht ein Lebensinteresse. Damit entfällt die Vorstellung, daß man mit der gemeinsamen Politik einfach Schluß machen könnte.

2. Es handelt sich um einen wichtigen Teil Sozialpolitik, weil viele der 10 Millionen Bauern arm sind. Sie können von den auf dem Markt erzielten Preisen nicht leben, aber auch die in den letzten Jahren relativ hohen Preise der EG sind nicht ausreichend. Man wird ihnen künftig mit einer auf Stützung, Modernisie-

rung oder Abwanderung aus dem Bauernberuf gerichteten Sozialpolitik beistehen müssen, statt mit einer trotz allem unzureichenden Hochpreispolitik (die modernen Bauernhöfen mehr bringt, als sie brauchen). Es gilt in Zukunft, zwischen einer auf die Rentabilität moderner, gesunder Höfe orientierten Preispolitik und einer bäuerlichen Sozialpolitik für „die anderen“ zu unterscheiden.

3. Daraus ergibt sich, daß sich eine gemeinsame Preispolitik für alle EG-Bauern kaum halten läßt: Sie ist längst zur Fiktion geworden, weil Leitkurs- und Paritätsänderungen bzw. das Floaten zwischen den EG-Währungen das Preissystem seit 1969 aus den Angeln gehoben haben. Dieses Preissystem basiert auf festen Wechselkursverhältnissen der einzelnen EG-Währungen zur Agrar-„Rechnungseinheit“, in der die gemeinsamen Preise fixiert sind: Jede Paritäts- oder Leitkursänderung eines EG-Landes senkt oder steigert die im betreffenden Staat den Bauern gezahlten EG-Preise (nach deren Umrechnung aus der EG-Einheit in die Landeswährung). Der freie Agrarhandel funktioniert aber heute mit den „Grenzausgleichsabgaben“ (zur Kompensation solcher Preisunterschiede nach Wechselkursoperationen) durchaus zufriedenstellend.

Auf diese Erfahrung wird die EG zurückgreifen müssen, um eine Preispolitik zu führen, die — gemeinsam mit Mengensteuerungen wie heute schon beim Zucker — kostspielige Überschüsse vermeidet (die überseeische Handelspartner, wenn die EG die Ware subventioniert auf den Weltmärkten ablädt, arg belastet, was wiederum Europas Industrieexporten schadet). Zu berücksichtigen wird freilich sein, daß die Welt wohl einigen Jahren knapperer Nahrungsmittelzufuhr entgegen sieht.

I. Ursprünge und Interessen

In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg gab es verschiedene Ansätze zur Vereinigung Westeuropas. Mehrfach, namentlich unter britischem Einfluß, wurde versucht, hierbei die Landwirtschaft auszuschließen und lediglich eine industrielle Zollunion zu errichten. Frankreich hat sich mit Blick auf die Zukunft gegen dieses Verfahren stets gewehrt. Man erkannte in Paris, daß der industriellen Konkurrenzfähigkeit in einer europäischen Zollunion entgegenstand, daß die französische Volkswirtschaft und Politik die enormen Lasten

aus einer zahlenmäßig starken, wirtschaftlich im Durchschnitt schlecht gestellten Landwirtschaft mitzuschleppen hatten: Viele unzufriedene Bauern als innenpolitische Hypothek; daraus der Zwang, zur Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens die Zahl der Landwirte durch Abwanderung in andere Berufe zu senken — Schaffung neuer Arbeitsplätze und Umschulung bzw. Umsiedlung. Es galt, diese Situation grundlegend zu korrigieren. Dazu boten sich zwei Mittel an: zunächst die Einbeziehung mit dem Ziel, Frankreich zur Kornkammer der

Europäischen Gemeinschaft zu machen, des weiteren die Errichtung eines agrarpolitischen, gemeinschaftlichen Systems, das den besser gestellten Partnern als Gegenleistung für die reichliche Aufnahme von deren Industrieexporten in Frankreich einen Teil der Lasten überträgt, die sich aus der Sanierung des französischen Bauernstandes ergeben. Dies im Zeichen europäischer Solidarität, die genauso umgekehrt funktioniert: hohe industrielle Exporte in die übrigen Gemeinschaftsländer sichern heute in der Bundesrepublik Millionen von Arbeitsplätzen.

Die Logik agrarpolitischer Solidarität wurde mit dem Verfahren vollendet, das die Herga-

be aller mit der Einfuhr von landwirtschaftlichen Produkten aus nicht zur EG gehörigen Drittländern bei den Mitgliedstaaten anfallenden „Abschöpfungs“-Einnahmen an den „Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL) vorschreibt: Wenn ein EG-Land in erster Linie europäische Nahrungsmittel konsumiert, zahlt es weniger in den Agrarfonds ein, aus dem die EG-Bauer subventioniert werden. Dafür stützt es jene Landwirte durch den Kauf ihrer Erzeugnisse. Zieht ein Mitgliedstaat dagegen die Importe aus Drittländern vor, steigen automatisch die Zahlungen nach Brüssel — also erhöhen sich die Mittel, die zur Förderung der europäischen Bauern benützt werden.

II. Die Marktorganisationen

Insgesamt sind rund 90 Prozent der EG-Agrarproduktion durch 19 gemeinsame Marktordnungen erfaßt. Alle haben das gleiche Ziel:

— gemeinsamer Außenschutz auf der Basis der Liberalisierung durch Anwenden des Gemeinsamen Zolltarifs, in der Mehrzahl der Fälle ersetzt oder ergänzt durch die erwähnten „Abschöpfungen“.

— Befreiung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs von allen Hemmnissen (freier Handel mit Agrarprodukten).

— Sicherung der bäuerlichen Einkommen unter Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen: Hieraus entstand im September/Oktobre d. J. der Streit um unerlaubte Beihilfen für die Landwirtschaft u. a. in Frankreich und Italien. Wie im industriellen Bereich verbietet der EWG-Vertrag Beihilfen auch in der Landwirtschaft und überläßt der Europäischen Kommission die ausnahmsweise Genehmigung. Letztlich findet auch die angemessene Berücksichtigung der Verbraucherinteressen Beachtung.

Die ersten gemeinsamen Marktorganisationen für Getreide, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch wurden am 1. Juli 1967 wirksam. Die Zollunion, zu deren Bestandteilen der gemeinsame Agrarmarkt zählt, wurde am 1. Juli 1968 geschaffen. An diesem Tage fielen die Zölle zwischen den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig wurde der gemeinsame Zolltarif gegenüber der Außenwelt voll gültig.

Die landwirtschaftlichen Probleme sind in den Art. 38—47 des EWG-Vertrags geregelt. Die

Grundlage der Gemeinsamen Agrarpolitik bildet — wie erwähnt — der Artikel 39. Zur Erreichung seiner Ziele sieht der Art. 40 des EWG-Vertrags je nach Erzeugnis drei Organisationsformen vor: 1. gemeinsame Wettbewerbsregeln, 2. bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen, 3. eine europäische Marktordnung. Die letztgenannte Möglichkeit ist bisher immer zum Zuge gekommen.

Alle Verordnungen basieren namentlich auf Art. 43. Das bedeutet: Beschluß des Ministerrats während der ersten beiden Stufen (bis Ende 1965) einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit, nur auf Vorschlag der Kommission und nach Anhören des Europäischen Parlaments. In der Praxis beschließt der „Rat“ aber immer noch einstimmig.

Der Fächer der Produkte, für die es bisher Marktordnungen gibt, ist weit gespannt. Außer den genannten vier Erzeugnissen sind es: Reis, Milch und Milchprodukte, Rindfleisch, Obst und Gemüse einschließlich Verarbeitungserzeugnissen, Wein, Öle und Fette, Zucker, nicht der Ernährung dienende Gartenbauerzeugnisse (z. B. Tulpenzwiebeln), Tabak, Flachs und Hanf, Saatgut, Fische, Hopfen — auch Seidenraupen und Baumwollsaamen fehlen nicht.

Die Marktordnungen haben zwei Säulen: 1. Ein gemeinsames System für die Ein- und Ausfuhr, das der EG-Produktion eine gewisse Vorzugsbehandlung sichert und sie überdies vor der Konkurrenz billig vom Weltmarkt

areinkommender Importe schützt; 2. ein gemeinsames Verfahren zur Preisbildung und Preisstützung auf dem EG-Binnenmarkt.

Die bestehenden Marktordnungen lassen sich in zwei Gruppen gliedern. Die erste umfaßt Getreide, Reis, Zucker, Olivenöl, Milch, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch: gegenüber Drittländern wird hier eine variable Abschöpfung bei der Einfuhr erhoben, deren Höhe dem Unterschied zwischen Angebotspreis und dem EWG-Preisniveau entspricht. Umgekehrt wird die Ausfuhr aus der EG auf der Basis der Weltmarktnotierungen ermöglicht, indem — soweit das für erforderlich erachtet wird — der Unterschied zwischen diesen (bisher meist niedrigeren) Notierungen und den (bisher höheren) Preisen der Gemeinschaft durch eine „Erstattung“ beim Export ausgeglichen wird.

Die Exporterstattung ist ein wichtiges Instrument für die Marktregulierung innerhalb der EG und wirkt sich durch Entlastung des Marktes, also Verringerung des Angebots, auf die Erzeugerpreise innerhalb der Gemeinschaft aus. Eine Schutzklausel erlaubt es, bei drohenden Störungen des EG-Binnenmarktes an den Außengrenzen tätig zu werden: durch zeitweise Verhinderung von Importen — im Sommer und Herbst 1974 beispielsweise galt ein totaler Einfuhrstopp der EG für Rindfleisch — oder durch Besteuerung (also Behinderung) von Exporten knapp werdender Erzeugnisse wie im Sommer und Herbst 1974 bei Zucker.

In der genannten Gruppe landwirtschaftlicher Produkte wird dem Bauern eine weitgehende Preisgarantie gewährt. Bei Getreide gilt das für die gesamte Produktion des Landwirts, allerdings unter Beachtung bestimmter Qualitätsansprüche. Für am Markt nicht verkaufbare Ware erhält der Landwirt den garantierten Mindestpreis, „Interventionspreis“ genannt. Die EG litt jahrelang unter einem Überschuß an Weichweizen und einem Zuschußbedarf an Futtergetreide. Versuche, bei der europäischen Preisgestaltung sicherzustellen, daß überschüssiges Brötgetreide niedriger, mangelndes Futtergetreide zum Produktionsanreiz höher im Preis eingestuft wurde, schlugen fehl: unter anderem gab das Interesse der USA an großen Futtergetreideexporten nach Westeuropa hierfür mit den politischen Ausschlag.

Im Gegensatz zum Getreide gibt die Zuckermarktordnung dem Landwirt nur auf eine zu-

vor festgelegte Produktionsquote die Preisgarantie. Sobald die Garantiemenge überschritten wird, muß der Erzeuger für den Absatz dieser Zuckermengen die finanzielle Verantwortung mittragen: er entrichtet für die über die Quote hinaus erzeugte Menge eine „Produktionsabgabe“. Für die Überschußproduktion wird ihm aber der volle Absatz garantiert. Da der Zuckerfabrikant 60 Prozent dieser Abgabe seinem Zuckerrübenlieferanten anlasten kann und nur 40 Prozent selbst trägt, soll die Abgabe, indem sie dem Zuckerproduzenten eine geringere Gewinnmarge und dem Zuckerrüben-Bauern einen niedrigeren Preis bringt, im Sinne verringerten Produktionsanreizes wirksam werden. Neben der Grundquote erhält jeder Zuckerhersteller eine hiervon abgeleitete Höchstquote zugeteilt, bei deren Überschreiten er auf eigene Kosten am Weltmarkt verkaufen muß. Das war bis 1972, als es ein weltweites Zuckerüberangebot gab, kein Geschäft. Trotzdem gab es einen strukturellen Überschuß von 1 Mio. Tonnen in der EG.

Der gemeinsame Richtpreis für Milch wird dem Bauern nicht garantiert. Es handelt sich vielmehr um den Preis, der für die von den Erzeugern im Milchwirtschaftsjahr insgesamt verkaufte Milch angestrebt wird, und zwar entsprechend den Absatzmöglichkeiten, die sich auf dem Markt der Gemeinschaft und den Märkten außerhalb der EG bieten. Die staatliche, aus dem EAGFL finanzierte Interventionspflicht — Aufkauf von am Markt nicht verkäuflichen Überschüssen zum garantierten Interventionspreis — ist begrenzt auf Butter, Magermilchpulver und bestimmte Käsesorten. In diesen Fällen wie auch für Rahm ist die Gewährung von Beihilfen für private Lagerhaltung vorgesehen. Falls Magermilch und Magermilchpulver zu Viehfutterzwecken verwendet werden, gibt es auch Beihilfen.

Um einen erheblichen Preisrückgang bei Schweinefleisch zu verhindern oder zu mildern, können Subventionen für private Lagerhaltung gewährt und Überschüsse von den Interventionsstellen aufgekauft werden. Die Orientierung für solche Maßnahmen liefert der „Grundpreis“: liegt das arithmetische Mittel der Preise für geschlachtete Schweine auf den in der EG typischen Märkten unter dem Grundpreis und ist damit zu rechnen, daß es dabei bleibt, können Interventionsmaßnahmen beschlossen werden. Der Kaufpreis für geschlachtete Schweine der Standardqualität darf nicht höher als 92 Prozent und nicht niedriger als 85 Prozent des Grundpreises

sein. In solcher Lage aufgekaufte Fleischmengen konnten bisher stets ohne Schwierigkeiten später zum Verkauf gebracht werden.

Auch für Eier und Geflügelfleisch gibt es keine Garantie zugunsten des bäuerlichen Produzenten. In den betreffenden Verordnungen ist aber die Möglichkeit festgelegt, zur Unterstützung der Initiativen der beteiligten Berufsstände und Branchen, die eine Anpassung des Angebots an die Markterfordernisse erleichtern, gemeinschaftliche Maßnahmen zu treffen: Förderung einer besseren Organisation der Produktion, Verarbeitung und Vermarktung, Verbesserung der Qualitäten, neue Verfahren zur leichteren Feststellung der Marktpreisentwicklung und neue Maßnahmen, die die Aufstellung von kurz- und langfristigen Vorausschätzungen aufgrund der Kenntnis eingesetzter Produktionsmittel ermöglichen.

Bei der zweiten Gruppe von Marktordnungs-erzeugnissen handelt es sich um Wein, Obst und Gemüse, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, Fische, Rind- und Kalbfleisch, Olsaaten und Tabak. Der Außenschutz erfolgt auf der Basis des gemeinsamen EG-Zolltarifs. Auf der Grundlage von inner-europäischen Referenzpreisen können bei deren Unterschreitung gegenüber Importen aus Drittländern zusätzlich Ausgleichsabgaben für Wein, Obst und Gemüse sowie Fische erhoben werden. Drittländer haben die Möglichkeit, sich zur Einhaltung der Referenzpreise zu verpflichten und also eine Benachteiligung durch eine systematische Anwendung dieser Abgabe zu vermeiden.

Allen in dieser Gruppe aufgeführten Erzeugnissen ist gemeinsam, daß es zur Entlastung des EG-Binnenmarktes Ausfuhrerstattungen gibt: relativ teuer aufgekaufte EG-Nahrungsmittel werden zu niedrigeren Weltmarktpreisen (etwa in die Sowjetunion) exportiert; das preisdrückende Warenangebot in der EG sinkt und der EAGFL „erstattet“ die Differenz zwischen EG- und Weltmarktpreis. Die „Schutzklausel“ sichert dort ebenfalls, daß weder billige Importe bei Überangebot noch unerwünschte Exporte aus der EG im Falle von Knappheit den Gemeinsamen Markt stören.

Nur für Olsaaten gibt es in dieser Gruppe die totale Preisgarantie zugunsten des Landwirts. Einem großen Bedarf an Fetten steht in der EG nur eine geringere Erzeugung gegenüber. Die Zollsätze der Gemeinschaft gegenüber der restlichen Welt liegen auf Null. Eine Beihilfe zugunsten der Olsaaten-Anbauer deckt folg-

lich den Unterschied zwischen Weltmarktpreis und EG-Richtpreis. Lassen sich Olsaaten aus europäischer Produktion nicht verkaufen, müssen die Staaten zum Interventionspreis aufkaufen.

Der Verkauf europäischen Tabaks wird durch die jährliche Festsetzung eines für bestimmte Qualitäten geltenden „Zielpreises“ gefördert: die Erstkäufer von Tabakblättern erhalten zur Absicherung dieses Zielpreises eine Prämie. Unverkäufliche Tabakmengen werden mit Zu- und Abschlägen entsprechend ihrer Qualität zu 90 Prozent des Zielpreises aufgekauft.

Die Weinmarktpolitik soll dem Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage und der Förderung der Produktion guter Weinqualitäten bei Einschränkung minderer Weine nützen. Eine einheitliche Preisregelung gilt: Für jede Tafelweinart wird jährlich ein Orientierungspreis und auf dessen Grundlage ein Schwellen-Preis für die Auslösung von Aufkaufmaßnahmen zur Herausnahme unverkäuflicher Mengen aus dem Markt festgesetzt. Für die private Lagerhaltung von Tafelwein kann es bei Bedarf Beihilfen geben.

Bei der Marktorganisation für Obst und Gemüse spielen gemeinsame Handelsklassen eine erhebliche Rolle. Ware unzureichender Qualität soll damit vom Markt ferngehalten, die Produktion entsprechend den Anforderungen der Verbraucher ausgerichtet werden. Unverkäufliche Überschüsse ziehen die Erzeuger-Organisationen aus dem Handel, wofür sie — eine Verpflichtung aus der EG-Marktorganisation — zu Lasten des europäischen Agrarfonds einen finanziellen Ausgleich von den Mitgliedstaaten erhalten. Im Falle einer ernsten Krise infolge massenhaften Überangebots müssen die EG-Staaten die angebotenen Erzeugnisse aufkaufen. Stößt das auf ernste Schwierigkeiten, können die EG-Partnerstaaten von dieser Pflicht befreit werden. Die Vernichtung aus dem Markt genomener Erzeugnisse wird weitestmöglich dadurch verhindert, weil die Liste der Verwendungszwecke aufgekaufter Obst- und Gemüsemengen ergänzt wurde.

Für Fische gibt es neben der Einführung von Vermarktungsnormen (hier geht es um die Qualität) eine gemeinsame Preisregelung zur Stabilisierung der Märkte sowie Maßnahmen, mit denen Erzeugerorganisationen gefördert werden. Die letzteren können einen Preis festsetzen, unter dem sie die von ihren Mitgliedern angelieferten Fische nicht verkaufen.

Daraus kann es sich ergeben, daß die Erzeuger-Organisationen einen Teil der angebotenen Ware nicht abstoßen. Diese Art der Intervention wird zu einem Teil von der EG gemeinsam finanziert.

Für Rindfleisch setzt die Gemeinschaft alljährlich einen Orientierungspreis fest. Interventionsmaßnahmen „können“ einsetzen, wenn der Marktpreis in der EG 98 Prozent

des Orientierungspreises und in mindestens einem Gebiet der EG 93 Prozent des Orientierungspreises unterschreitet. Sie „müssen“ getroffen werden, wenn der Marktpreis in der ganzen Gemeinschaft 93 Prozent des Orientierungspreises nicht mehr erreicht. Im Rahmen der Interventionsregelung sind Beihilfen zur privaten Lagerhaltung von Rindfleisch möglich.

III. Ergebnisse

Zum Einkommen:

Die Gemeinsame Agrarpolitik hat bisher nicht die gewünschten Resultate gezeitigt. Der Versuch, für Bauern in Sizilien und Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Südwestfrankreich, Nord-Holland und im Bayerischen Wald eine gleiche Preispolitik zu treiben und ihnen dabei anderen Berufen vergleichbare Einkommen zu sichern, ist gescheitert. In einem Arbeitsdokument der Europäischen Kommission vom 20. März 1973 — SEK (73) 900 — heißt es dazu:

„Aus einer Analyse der makro-ökonomischen Daten geht hervor, daß a) zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede in der Höhe der Nettowertschöpfung je JAE (Jahresarbeitsseinheit) bzw. je landwirtschaftlicher Erwerbperson bestehen. Das Weiterwirken dieser Unterschiede auf die tatsächliche Einkommenshöhe und über diese auf den Lebensstandard ist jedoch schwer zu bestimmen; b) wenn die landwirtschaftlichen Einkommen im allgemeinen niedriger sind als die Einkommen in anderen Wirtschaftsbereichen, eine genaue Messung der Unterschiede beim derzeitigen Informationsstand jedoch praktisch unmöglich ist, so ist für den Zeitraum 1964 bis 1970 — mit Ausnahme von Belgien und Italien — aber festzustellen, daß sich die Spanne zwischen Landwirtschaft und übrigen Wirtschaftsbereichen offenbar weiter vergrößert.“

Obwohl die Lücke zwischen landwirtschaftlichen und vergleichbaren nicht-landwirtschaftlichen Einkommen per Saldo bei weitem nicht geschlossen worden ist, nahmen die Kosten der Gemeinsamen Agrarpolitik ständig zu. 1972 wurden für die Abteilung „Garantie“ des EAGLF — also zum subventionierten Einkauf, zur Lagerung und zum verbilligten Export von Überschüssen — 2,33 Milliarden RE verausgabt. 1975 sieht der EG-Haushaltsent-

wurf hierfür bereits 3,77 Milliarden vor. Die Erwartung, daß die gemeinsame Politik schnell zur Schaffung größerer und großer, kapital- und konkurrenzstarker, moderner Betriebe führen würde, hat sich noch nicht realisiert. Zwischen der höchsten Durchschnittsgröße in Großbritannien mit 57 ha und der niedrigsten in Italien mit 7,5 ha besteht ein Unterschied in der Größenordnung 1 : 7. Zwischen diesen beiden Extremwerten können die Mitgliedstaaten in zwei Gruppen zusammengefaßt werden: Frankreich, Luxemburg und Dänemark mit einer Durchschnittsbetriebsgröße über 22 ha, Holland, Belgien und Deutschland mit einer Durchschnittsgröße von 11—15 ha. Dazwischen liegt Irland (17,5). Auf Betriebe mit über 50 ha Fläche — das sind 5 Prozent aller Betriebe — entfallen 39 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Die Strukturerneuerung stößt häufig auf schwierige Probleme, weil in den besonders reformbedürftigen Gebieten ein erheblicher Reformschub an landwirtschaftlicher Erwerbsbevölkerung einer schwach entwickelten Gesamtwirtschaft gegenübersteht. Hier rächt sich das Fehlen einer europäischen, regionalen Entwicklungspolitik, die man schon Anfang der sechziger Jahre von EG-Seite einführen wollte (Frankreich lehnte aus Sorge wegen Souveränitätsverlust ab) und die im Dezember 1973 am deutschen Veto gegen einen finanziell hinreichend ausgestatteten EG-Regionalfonds zunächst wiederum scheiterte.

Zur Produktion:

1. Getreide: Die Gemeinschaft hat nach wie vor einen Netto-Einfuhrbedarf an Getreide von rund 12 Millionen Tonnen im Jahr. Hier handelt es sich ausschließlich um Futtergetreide. Die falsche Preisrelation zwischen Futter- und Brotgetreide führt dazu, daß vom einen zu viel, vom anderen zu wenig produziert wird — letzteres bisher, wie gesagt, mit

Rücksicht auf die USA. Washington aber hat die Europäer jetzt aufgefordert, wegen seiner unzureichenden Futtergetreideernte weniger zu importieren. Die Futtergetreidepreise steigen also. Eine vorausschauende Preispolitik hätte eine solche Entwicklung zumindest mildern können.

2. Zucker: Nachdem die gemeinschaftlichen Planer zunächst eine Herabsetzung der EG-Zuckerproduktion angestrebt hatten, um noch Raum für Importe aus Entwicklungsländern zu lassen, die vom Zuckerverkauf leben, ist angesichts der — durch fortschreitende Verknappung des Angebots — rapide steigenden Weltmarktzuckerpreise jetzt die Erhöhung der EG-Eigenproduktion beschlossen worden. Zwischen 1972 und 1974 wurde die Anbaufläche bereits um insgesamt 14 Prozent ausgedehnt.

3. Rindfleisch: Nachdem die EG jahrelang die Eigenversorgung nur zu 90 Prozent decken konnte und angesichts der schnell steigenden Rindfleischpreise die Produktion im Sommer 1973 künstlich durch zwei Prämien erhöhte, waren im September 1974 bei um 30 bis 40 Prozent gegenüber den Spitzenentwicklungen zurückgegangenen Rindfleischpreisen 185 000 t unverkäuflicher Ware vorhanden. Nunmehr werden Prämien dafür gewährt, daß Bauern die Schlachtung ihrer Rinder um Monate bis ins Frühjahr 1975 hinein aufschieben. Diese Politik wiederum droht von der Futtermittel-Teuerung illusorisch gemacht zu werden, die

das spätere Schlachten von Rindern unrentabel machen kann. Die in die EG-Rindfleisch-Marktorganisation eingeführte „permanente Intervention“, die erst zur dauernden Aufkaufpflicht der Staaten im Falle von Überschüssen führte, erwies sich als nicht praktikabel, weil die Kühllhäuser überfüllt waren.

4. Schweinefleisch: Mit rund 40 Prozent nimmt die Schweinefleisch-Erzeugung mengenmäßig den ersten Platz innerhalb der gesamten Fleischproduktion der Gemeinschaft ein. Auch hier drückte im Herbst 1974 die Überproduktion auf die Preise. Teure Futtermittel führten teilweise zu überreicherlicher Abschachtung — mit der für Herbst 1975 erwarteten Folge einer neuerlichen Fleisch-Knappheit.

5. Milch: Die Milchwirtschaft der EG, die 19 Prozent des Wertes der bäuerlichen Erzeugung ausmacht, produziert einen Überschuß von ungefähr 8 Prozent (7—8 Mio. t), der zum größten Teil nur mit Hilfe von Sondermaßnahmen abgesetzt werden kann. Die Produktionsrekorde erklären sich vor allem durch eine verbesserte Milchleistung: pro Kuh waren es 1968 im Durchschnitt 3,283 Kilogramm und 1972 bereits 3,442 Kilogramm — neuere Zahlen liegen in Brüssel noch nicht vor. Trotz radikaler Maßnahmen drücken die Butterberge in der EG: 1973 wurden 200 000 t Butter zu Schleuderpreisen — mit umgerechnet rund 1 Milliarde Mark aus dem EAGFL subventioniert — an die Sowjetunion „verkauft“.

IV. „Vollendung“ und Neuansätze

In der gemeinsamen Agrarpolitik sind die Marktorganisationen keineswegs alles. Seit März 1971 wurde das Grüne Europa systematisch weiterentwickelt: Beihilfen bis zu 25 Prozent werden für landwirtschaftliche Betriebe gewährt, die einen genehmigten Modernisierungsplan haben. Pensionierungszahlungen aus der EG-Agrarkasse — wenn auch zunächst nur bescheidenen Ausmaßes — gibt es, wenn ein Bauer seinen Boden zur Zusammenlegung oder zur Herausnahme aus der bäuerlichen Bewirtschaftung hergibt. Die landwirtschaftliche Ausbildung wird von der Gemeinschaft finanziell gefördert.

Diese Modernisierungs-Richtlinie für Westeuropas Bauernschaft geht darauf aus, auf mittlere Frist die Zahl moderner, genügend

großer Höfe fortschreitend zu steigern und damit Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß eines Tages eine neue Politik mit weniger armen, dafür mehr gesunden Bauernbetrieben rechnen kann und also mit weniger Subventionen auskommt.

Wegweisend ist gleichermaßen eine vom EG-Ministerrat verabschiedete „Richtlinie“ über die Förderung der Landwirtschaft in Berggebieten und in anderen benachteiligten Regionen. Hier wird erstmals im kleinen ein Modell dafür geliefert, wie die Gemeinschaft künftig in ihrer Preispolitik zwischen modernen und bedürftigen bäuerlichen Betrieben unterscheidet und den ersten einen für sie rentablen Preis, den zweiten zusätzlich eine

Einkommenshilfe zur Sicherung einer angemessenen Existenz zubilligen könnte.

Im Text der Richtlinie ist eine allgemeine Aktion unter finanzieller Beteiligung des EAGFL vorgesehen, mit deren Hilfe eine Reihe spezifischer Maßnahmen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Agrargebieten durchgeführt werden soll, die nach den derzeitigen Schätzungen ungefähr 20 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche der EG ausmachen.

Vorgesehen sind:

a) Gewährung einer jährlichen Ausgleichszulage an Betriebsinhaber, die sich verpflichten, die landwirtschaftliche Tätigkeit noch mindestens fünf Jahre auszuüben; die Höhe der Zulage wird in Abhängigkeit von dem Ausmaß der landwirtschaftlichen Tätigkeit beeinträchtigenden, ständigen, natürlichen Nachteile und nach dem Umfang dieser Tätigkeit bestimmt. Sie darf nicht weniger als 15 RE und nicht mehr als 50 RE je Großvieheinheit oder Hektar betragen.

b) Anpassung des in der EG-Richtlinie zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe vorgesehenen Investitionsbeihilfesystems. Es ist wegen der Verbindung landwirtschaftlicher Tätigkeiten mit solchen im Fremdenverkehr oder Handwerk und wegen der Schwierigkeit, nach Abschluß der Modernisierung ein angemessenes Einkommen zu erreichen, nur ungenügend auf die Betriebe in benachteiligten Regionen zugeschnitten. Zinsverbilligungen oder Kapitalzuschüsse bis zu 7 Prozent, wobei die vom Landwirt übernommene

Mindestbelastung bis auf 2 Prozent reduziert werden kann, sowie günstige Beihilferegulungen für die Modernisierung der Viehzucht sollen die erforderliche Aufnahme von Investitionskrediten erleichtern. Investitionen im Fremdenverkehr und im Handwerk, sofern sie im Rahmen eines landwirtschaftlichen Betriebes stattfinden, kommen mit dem Ziel als förderungswürdig hinzu, ein effektiv vergleichbares Einkommen zu sichern.

Die EG-Richtlinie fördert gleichermaßen mit besonderen Beihilfen kollektive Investitionen in Berggebieten für die Verbesserung der Weiden oder der Futtermittelproduktion.

Diese EG-Gesetzgebung liefert bereits Modelle für die Agrarreform der Gemeinschaft. Einerseits gibt es direkte Einkommensbeihilfen und zusätzliche Investitionshilfen für Landwirte, die mit den Gemeinschafts-Preisen nicht auskommen. Zum anderen werden solche eigentlich nicht rentablen Höfe gestützt, die keineswegs nur aus agrarpolitischen — und damit betont mittelstandspolitischen — Erwägungen erhaltenswert sind. Gleichzeitig geht es zusehends mehr darum, mit der Europäischen Agrarpolitik die Verödung ganzer Landstriche durch deren Entvölkerung zu verhindern, den Bauern also gleichermaßen als Pfleger der Landschaft existenzfähig zu machen.

Für die weitere Entwicklung ist es von zentraler Bedeutung, daß hier ein Beispiel dafür gegeben wird, Preise nicht bis ins Unendliche zu erhöhen, nur um wenig rentablen Höfen ein Auskommen zu sichern, wohl aber Preis- und Einkommens-Zuschußpolitik sinnvoll zu kombinieren.

V. Reform-Perspektiven: Euro-Weltmacht oder nicht?

Für die EG-Agrarreform — Bestandsaufnahme und Erneuerung — legte die Europäische Kommission bereits im November 1973 ein Memorandum vor. An sich war es die Absicht des deutschen Bundesernährungsministers Josef Ertl, in der Zeit seiner Präsidentschaft im EG-Agrarministerrat vom 1. 1. 1974 bis 30. 6. 1974 eine Grundsatzdebatte über die mittel- und langfristigen Perspektiven der gemeinsamen Politik herbeizuführen. Tatsächlich bemängelte er wiederholt im kleinen Kreise, daß keinerlei Konsensus der neun Staaten darüber besteht, wohin diese Politik letztlich führen soll:

Das setzt natürlich zunächst den Konsensus darüber voraus, welche „Europäische Union“ — wie sie die Regierungschefs der neun Länder mit Präsident Pompidou im Oktober 1972 proklamierten — errichtet werden soll. Es geht da nicht zuletzt um die politische Rolle der Europäischen Union in der Welt: Soll sie, wie es jedenfalls Außenminister Kissinger und der ehemalige Präsident Nixon schon kommen sahen, neben den USA, der Sowjetunion, China und Japan eine fünfte Weltmacht werden? Falls Westeuropa will, daß internationale Politik nicht ohne oder gegen die Europäische Union geführt werden soll, ist das notwendig.

Agrarpolitik wird dann darauf ausgerichtet sein müssen, den zahlreichen Abhängigkeiten der Westeuropäer nicht noch eine weitere im Bereich der Nahrungsmittelversorgung hinzuzufügen: die beteiligten Länder sind schon gefährdet ohne die Verteidigungsbereitschaft Amerikas, die Rohstoffzuführung aus weiten Teilen der Welt, die Erdölversorgung aus dem nächstlichen Raum — wenigstens die Existenzbedürfnisse im Ernährungsbereich muß Westeuropa aus eigener Kraft sichern können.

Das EG-Memorandum soll eine Diskussionsgrundlage bilden, also den Organen der Gemeinschaft, den Berufskreisen — namentlich den Vertretern der Bauern — die Möglichkeit bieten, die Probleme gründlich zu prüfen und sich auszusprechen. Geschehen ist in dieser Hinsicht bisher sehr wenig. Auf der Grundlage solcher Diskussionen und der dabei vorgebrachten Auffassungen will die EG-Kommission schließlich Verbesserungsvorschläge für die Gemeinsame Landwirtschaftspolitik vorlegen. Der Ministerrat hätte danach den Auftrag, darüber zu entscheiden.

Die Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik — früher sagte man „Verbesserung“ — soll schrittweise bis 1978 erfolgen. Grundlage aller Aktion bleiben die Zielvorstellungen des EWG-Vertrags, die nach wie vor einen angemessenen Lebensstandard für die Landwirte, die Marktlenkung sowie angemessene Verbraucherpreise zum Grundinhalt haben. Die Notwendigkeit der Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik ergibt sich aus einer seit einigen Jahren schon feststellbaren Situation. Zunächst basierte die gemeinsame Aktion für Europas Bauern hauptsächlich auf der Preis- und Marktpolitik mit Gemeinschaftsvorrang — in erster Linie: europäische Nahrung soll konsumiert werden — und auf finanzieller Solidarität aller EG-Bürger mit allen ihren Landwirten. Dieses System ist — wie gezeigt — allein nicht in der Lage, mit dem Einkommensgefälle zwischen dem Agrarsektor einerseits und den anderen Wirtschaftszweigen fertig zu werden. Schon gar nicht gelang es, die Einkommensunterschiede innerhalb der Bauernschaft selbst zu verringern.

Auf der Grundlage des 1968 vorgelegten „Mansholt-Plans“ wurde deshalb die erste Reihe von Strukturreformen eingeleitet: 1. die Reform der Produktionsstrukturen — Modernisierungsrichtlinie, 2. die Verbesserung der Vermarktungsstrukturen bei Agrarerzeugnis-

sen, 3. die Politik der Beihilfegewährung an Landwirte benachteiligter Regionen.

Die Brüsseler Kommission ist zwar der Überzeugung, daß schon diese Maßnahmen es letztlich erlauben, die Landwirtschaft besser in die Gesamtentwicklung der modernen Gesellschaft einzubringen. Doch macht man sich bei der EG-Kommission keine Illusionen. Eindeutig wird formuliert: „Mit der Agrarpolitik allein können Agrarprobleme nicht gelöst werden. Die Landwirtschaft hängt schließlich eng mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik zusammen, die auch noch andere, besondere Politiken umfaßt, insbesondere auf regionalem und sozialem Gebiet. Deshalb ist der Aufbau einer Wirtschafts- und Währungsunion für die volle Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik unerläßlich.“

Was die Bundesrepublik jahrelang gefordert hat, wird jetzt also europapolitisches Allgemeinut. Die EG-Kommission begründet ihren Standpunkt: „Die Wiederherstellung eines einheitlichen Agrarmarktes ist nur in einem gemeinsamen Währungssystem ohne nationale Währungsmaßnahmen möglich. Dieses System ist wiederum nur bei einer Konzertierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten anwendbar. Überdies ist die sozio-strukturelle Reform der Landwirtschaft nur dann möglich, wenn durch eine Regionalpolitik bessere Infrastrukturen in den benachteiligten Agrargebieten, neue Arbeitsplätze in diesen Gebieten oder eine wirksame Sozialpolitik und Umschulungsmaßnahmen geboten werden — Umschulungsmaßnahmen für Menschen, die aus der Landwirtschaft ausscheiden wollen.“

So kann sich in der Tat mit einer modernen, leistungsfähigen Landwirtschaft, die bei einer Steuerung der Produktionsmengen auch gewisse Verpflichtungen übernehme, eine Bauernschaft entwickeln, zu deren Aufgaben es ebenso gehören würde, einen Beitrag zum ökologischen Gleichgewicht der Gemeinschaft — zur Sicherung und zum Schutz ihrer Umwelt — zu leisten. Dies sind grundlegende Brüsseler Reformervägungen.

Das Memorandum der Kommission wendet sich an alle, die sich bewußt sind, daß sich auf mittlere Sicht Bemühungen zur Schaffung einer gesunden, ausgeglichenen Lage in der Landwirtschaft mehr auszahlen als viele kostspielige Behelfslösungen. Hier einige Einzelheiten: Überschüsse bzw. unzureichende Produktion gilt es gleichermaßen zu beseitigen,

die Verwaltungsmechanismen der gemeinsamen Marktorganisationen zu vereinfachen, die finanziellen Aufwendungen der zur Bewältigung der Agrarüberschüsse eingesetzten Abteilung „Garantie“ des EAGFL herabzusetzen.

Die Kommission hat die Berechtigung bestimmter Kritiken an der Markt- und Preispolitik anerkannt. Sie fordert die Senkung der Ausgaben des die Überschüsse finanzierenden „Garantie“-Teils des Agrarfonds. Weil es Milchüberschüsse gibt, soll z. B. eine befristete Produktionsabgabe auf die an die Molkereien gelieferte Milch eingeführt werden. Sie wäre von den Landwirten zu zahlen und nicht auf die Verbraucher abwälzbar. Die ersten abgelieferten 10 000 Liter Milch sollen für jeden Betrieb abgabefrei sein. Je nach Ausmaß der Überschüsse darf die Abgabe auf zuviel gelieferte Milch höchstens zwei Prozent der Milchrichtpreise betragen, um den Absatz von Milchüberschüssen innerhalb der EG zu fördern.

Weiter sind geplant: die Senkung der staatlichen Aufkaufpreise — Interventionspreise — für Butter und die Erhöhung der Interventionspreise für Magermilchpulver, die ausschließliche Verwendung von Butterfett im Sektor der Milcherzeugnisse und für Speiseeis, schließlich die Verminderung der Stützungsmaßnahmen für Landbutter.

Die Durchführung solcher Maßnahmen hätte zwei Folgen: Einmal würde der Rückgang des Butterverbrauchs — wegen zu hoher Preise — aufgefangen und eine hohe Milchproduktion wäre vorübergehend für die Bauern weniger rentabel wegen der geplanten Produktionsabgabe. Nach und nach müßte ein besseres Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage entstehen. Zum anderen würden die Milchausgaben der EAGFL nach Berechnung der EG-Kommission am Ende eines fünfjährigen Anpassungszeitraums um rund 1,7 Milliarden Mark sinken.

Freilich ist das letzte Wort über Maßnahmen im Milchbereich noch längst nicht gesprochen, weil die französische Regierung mit Sicherheit starke Einwände gegen derartige Maßnahmen erhebt. Die landwirtschaftlichen Berufsverbände haben bereits ihre Bedenken geäußert.

Brüssel fordert für den Sektor Getreide eine Anpassung der gemeinsamen Marktorganisation durch die schrittweise Herstellung einer besseren Preisstaffelung für die einzelnen Ge-

treidearten. Dies soll durch eine vorübergehende Nicht-Anhebung des Weichweizenpreises und durch eine Erhöhung der Preise für Gerste und Mais (Futtergetreide) erreicht werden. Das Ziel besteht, wie Brüssel im Memorandum erklärt, darin, grundsätzlich ein gemeinsames Preisniveau in der EG zu erreichen, das dem Nährwert der einzelnen Getreidearten besser gerecht wird.

Des weiteren soll schrittweise das „Denaturierungssystem“ abgeschafft werden, mit dessen Hilfe für die menschliche Ernährung bestimmtes Getreide ungenießbar gemacht und in Viehfutter umgewandelt wird. An Ausnahmemaßnahmen ist aber gedacht, die eine Verfütterung von Getreide immerhin erleichtern. Schließlich soll die regionale Staffellung der staatlichen Aufkaufpreise für Getreide durch ein System einheitlicher Interventionspreise für Weichweizen und Gerste ersetzt werden, das in der gesamten Gemeinschaft gelten würde.

Die Kommission denkt an die Einführung einer vollständigen, in sich geschlossenen Vorratspolitik für Weichweizen. Die Vorratsmenge würde entsprechend den Bedürfnissen für eine regelmäßige Versorgung der neun EG-Staaten und nach den Verpflichtungen festgesetzt, die die Gemeinschaft auf internationaler Ebene hinsichtlich der Vorratshaltung eingeht. Der Vorrat würde insbesondere zur Garantie der Versorgungssicherheit für die menschliche Ernährung und gegebenenfalls für die Viehfütterung sowie zur Ausführung der Verpflichtungen auf dem Gebiet der Nahrungsmittelhilfe für die Dritte Welt verwendet. Hier übernimmt die Europäische Kommission Anregungen, die Bundesernährungsminister Josef Ertl bereits vor längerer Zeit vortrug. Doch weiß man unter Fachleuten sehr genau, daß die Weichweizenräume mancher Bauern trotz aller Vorratspläne voraussichtlich ihre Grenzen haben werden. Die Vorstellung, die Deutschen könnten nun ohne Unterlaß weiter Weichweizen unbesehen produzieren, wird sich kaum oder nur während kurzer Zeiträume weltweiter Knappheit verwirklichen.

Die Europäische Kommission erwartet folgende Ergebnisse: Die Ungleichgewichte — Überproduktion —, die auf dem Getreidemarkt bisher meist zu verzeichnen waren, würden nach und nach verschwinden, und es käme entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen zu einem besseren Gleichgewicht zwischen den einzelnen Getreidearten, also Brotgetreide auf der einen, Futtergetreide auf der

anderen Seite. Die Ausgaben des die Getreideüberschüsse finanzierenden „Garantie“-Teils des EG-Agrarfonds würden 1978 um rund 2 Milliarden Mark sinken. Die Auswirkung der geplanten Maßnahmen wird schon im ersten Jahr der Anpassung mit rund 550 Millionen Mark veranschlagt.

Auch im Hinblick auf die Eiweiß-Stoffe fordert die Brüsseler Behörde eine Aktion der Gemeinschaft. Die Entwicklung der Schweine- und Geflügelerzeugung und das Vordringen von Mischfuttermitteln in der Tierernährung haben zu einer zunehmenden Verwendung stark eiweißhaltiger Grundstoffe — abgesehen von Grünfuttermitteln — geführt. 1971/72 wurden mehr als 17 Millionen Tonnen Eiweißfuttermittel in der EG verbraucht.

Dabei geht es sowohl um Luzernemehl mit nur 18 Prozent Eiweißgehalt wie auch um Fischmehl mit 70 Prozent Protein. Die Versorgung mit Eiweiß-Futtermitteln wird zu drei Vierteln aus Olsaaten — Ölkuchen und Futterkucheneiweiß — gedeckt. Der Rest kommt aus Fleisch- und Fischmehl, Luzernemehl, Hülsenfrüchten und Milchpulver. Getreide, das zwar einen gewissen Prozentsatz Eiweiß enthält, wird in der Tierernährung hauptsächlich als „Kraftfutter“ eingesetzt.

Der Selbstversorgungsgrad der EG an Eiweißstoffen ist ständig zurückgegangen. Gegenwärtig erreicht er nur 4 Prozent für Ölkuchen und 30 Prozent für Fischmehl. Die Erzeugung von Hülsenfrüchten für Futterzwecke nimmt ab. Nach Meinung der Brüsseler Behörde steigt langfristig aber die Fleischnachfrage, mithin der Bedarf an eiweißhaltigen Futtermitteln. Sie rechnet mit einer jährlichen Zunahme des Verbrauchs an eiweißhaltigen Stoffen um 3 Prozent.

Man kommt damit zum Thema „Sojabohnen“. 1973 entstand durch die plötzliche Ausfuhrsperre der USA größte Sorge um Westeuropas Nutztier-Ernährung. Unter dem Druck der EWG gelang es, den Ausfuhrstopp Amerikas zu mildern und schließlich zu beseitigen. Und schon wieder meldet New York für 1974 eine um 23 Prozent gegenüber 1973 verringerte Sojaernte. Es erscheint der EG angebracht, eine europäische Produktion an eiweißhaltigen Futtermitteln zu beschleunigen — dies um so mehr, als weltweit die Nachfrage nach Eiweißstoffen zunimmt. Brüssel schlägt vor:

Herstellung eines günstigeren Preisverhältnisses zwischen Raps und Sonnenblumen durch

eine verhältnismäßige Anhebung der Preise für Sonnenblumen. Dadurch würde die Ausweitung der Sonnenblumenproduktion gefördert, die 200 000 t — gegenüber nur 70 000 t im Jahre 1971 — erreichen könnte. Eine Unterstützungsregelung, wie sie in der EG augenblicklich für Rapssaaten und Sonnenblumenkerne gilt, soll auch auf Sojabohnen ausgedehnt werden. Diese Regelung müsste jedoch so angepaßt sein, daß das Einfuhrsystem für Sojabohnen — USA-Interesse! — unverändert bliebe.

Mit diesen Maßnahmen ließe sich binnen fünf Jahren eine Sojabohnen-Produktion in Westeuropa in Höhe von 100 000 t erreichen. Das Trocknen von Futterpflanzen wie z. B. Luzerne soll attraktiv gemacht werden — dies mit dem Ziel, das Angebot auf dem Markt spürbar zu erhöhen. Hierzu wäre eine gemeinsame Aktion zur Förderung des Errichtens und zur Rationalisierung von Trocknungsanlagen vorzusehen, des weiteren sind Maßnahmen zur Senkung der Gesteigungskosten für diese Erzeugnisse erforderlich. Schließlich fordert Brüssel eine Preissenkung für in der EG erzeugtes oder aus anderen Ländern eingeführtes Qualitätssaatgut für Hülsenfrüchte zu Futterzwecken — beispielsweise „Felderbsen“ und „Pferdeböhen“ —, außerdem die Aufstellung eines Forschungsprogramms zur Entwicklung und Verbreitung neuer Sorten in der Gemeinschaft, die geeignet sind, die Eiweißherzeugung zu steigern, insbesondere im Hinblick auf Saatgut für „Hybrid-Pferdeböhen“ und Getreide mit hohem Eiweißgehalt. „Harnstoff“ für die Tierernährung soll in der ganzen EG zugelassen werden.

Die Durchführung solcher Maßnahmen wird nach Brüsseler Schätzung von 1973 zur Erhöhung der Ausgaben des Europäischen Agrarfonds von rund 200 Mio Mark führen. Dieser Einsatz scheint der Kommission mit Blick auf die erwartete Nachfrage nach Fleisch aller Art, in der Annahme also steigenden Lebensstandards in Europa, berechtigt. In der mit England, Irland und Dänemark erweiterten EG wird der Fleischverbrauch pro Kopf der Bevölkerung gegenwärtig auf über 72 kg geschätzt. 1960 waren es erst 56 kg. 30 Prozent der gesamten Nahrungsmittelausgaben der EG-Bewohner sind zum Einkauf von Fleisch bestimmt. Dieser Anteil ist von Jahr zu Jahr höher geworden.

Nach dem Bonner Paukenschlag vom September steht die europäische Agrarreform nun an. Die Brüsseler Diskussionsgrundlage wird

noch einmal aufgearbeitet werden müssen. Die Entwicklung der Welternährungslage, über die es widersprüchliche Auffassungen — vom jahrelangen Mangel bis zum baldigen Entstehen neuer Überschüsse — gibt, gilt es zuvor möglichst verlässlich zu analysieren.

Ob sich im Zuge der Erdöl- und Inflationskrise die westeuropäischen Wohlstandserwartungen mit Folgen für den Nahrungsverbrauch — man denke an die Brüsseler Überlegungen zum Fleischkonsum — verändern, wird zu prüfen sein.

Die von der Brüsseler Kommission als elementare Voraussetzung für einen funktionie-

renden Gemeinsamen Agrarmarkt angesehene Wirtschafts- und Währungsunion wird es — mit festen Wechselkursen zwischen den Mitgliedswährungen — kurz- und mittelfristig nicht geben können, weil der unterschiedliche Entwicklungsstand der beteiligten neun Volkswirtschaften das weitgehend unmöglich macht.

Doch die grundlegenden Orientierungen für den strukturpolitischen Wandel und die politische Wende im Grünen Europa hat die Europäische Kommission mit ihrem Memorandum 1973 vorgelegt. Es wird höchste Zeit, endlich darüber zu diskutieren.

Horst Ferdinand: Die erste Gewalt in der Europäischen Union. Überlegungen auf Grund von Erfahrungen in den europäischen Versammlungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/74, S. 3—16

Die erste Gewalt — nach der klassischen Formel die Gesetzgebung — spielt in der Europäischen Gemeinschaft, im Europarat und in der Westeuropäischen Union oft eine untergeordnete Rolle, die nur mit erheblichen Einschränkungen den von der demokratischen Glaubwürdigkeit her zu stellenden Forderungen entspricht. Auf der europäischen Ebene kann „Demokratie“ kaum als „Herrschaft für das Volk und durch das Volk“ definiert werden. Hoffnungsvolle Ansätze, etwa beim Haushaltsrecht, können nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Verlauf der Entscheidungsprozesse in Europa weithin durch einen Monolog der Exekutiven, nicht aber durch einen Dialog zwischen ihnen und den parlamentarischen Versammlungen bestimmt wird. Die immer und immer wieder erhobene Forderung einer Verstärkung der Befugnisse ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig mit dem Übergang legislativer Kompetenzen an das Europäische Parlament seine Mitglieder durch direkte Wahlen mit der erforderlichen unmittelbaren Legitimation ausgestattet werden. Auch beim Europarat und der WEU ist eine Aktivierung des parlamentarischen Elements mit dem Ziel eines wenigstens annähernden Gleichgewichts der dort entscheidenden Kräfte denkbar; Ansätze dazu sind zu verzeichnen.

Wollen die Europäer bei der „Umwandlung der Gesamtheit ihrer Beziehungen“ in eine Europäische Union einfach nur eine lose Zusammenarbeit von Regierungen, oder bleibt ein maßvoller Föderalismus die gültige Zielvorstellung? Erreichbar scheint als Übergangslösung eine Konföderation nationaler Staaten als Basis einer „supranationalen“ Entwicklung nach 1980. Der ersten Gewalt sollten während dieser Übergangszeit in Phasen Mitentscheidungsbefugnisse übertragen werden. Damit ließe sich eine ausgewogenere Balance der Gewalten erzielen. Dies würde freilich voraussetzen, daß sich die Parlamentarier vorher über die von ihnen zu beanspruchenden Kontrollrechte verständigen.

Hermann Bohle: Der europäische Agrarmarkt im Wandel: Versorgung, Einkommenssicherung, Strukturverbesserung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/74, S. 17—29

1. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EG stellt das Lebensinteresse von fünf unter neun EG-Staaten dar — ihre Reform ist notwendig, ihre Abschaffung müßte mit dem Ende der EG bezahlt werden.

2. Der Inhalt dieser Politik geht über die finanzielle Problematik von Weizen- und Butterbergen weit hinaus: Die Sicherung jedenfalls des Existenzminimums in der Nahrungszufuhr für die Viertelmilliarde EG-Bürger ist notwendig, wenn Westeuropas „Union“ nicht noch abhängiger als ohnehin schon werden will. Zudem handelt es sich gegenüber vielen der 10 Mio. Landwirte — und damit gegenüber der Gesellschaft — um eine soziale Stabilitätspolitik, weil der Lebensstandard vieler Landwirte relativ niedrig ist. Mit der Agrarpolitik steht zugleich eine bedeutende Aktion zur Erhaltung eines selbständigen, mittelständischen Volksteils wie auch des ökologischen Gleichgewichts zur Debatte. Andererseits wird es die von der Brüsseler Kommission als elementare Voraussetzung für einen funktionierenden Gemeinsamen Agrarmarkt angesehene Wirtschafts- und Währungsunion — mit festen Wechselkursen zwischen den Mitgliedswährungen — kurz- und mittelfristig nicht geben können, solange der unterschiedliche Entwicklungsstand der beteiligten neun Volkswirtschaften das weitgehend unmöglich macht.

3. Diese Gesichtspunkte müssen bei der anstehenden EG-Agrarreform, mit der diese Politik besser in den Rahmen volkswirtschaftlicher Rentabilitätsprinzipien gestellt werden soll, gebührende Beachtung finden.