

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Heinz Kramer
Reinhardt Rummel
Hindernisse und
Voraussetzungen für
die Europäische Union

Hans-Horst Misch
Die Energiepolitik der
Europäischen Gemeinschaft

B 3/76

17. Januar 1976

Heinz Kramer, Dipl.-Volkswirt, geb. 1945; Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Hamburg und Saarbrücken; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen/Isartal.

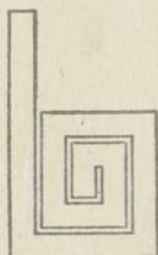
Veröffentlichungen: Regionale und internationale Integration als Wege zu einer Friedensordnung, in: Europa-Informationen, Bergisch Gladbach 1970; Transaktionen zwischen Ost- und Westeuropa als Mittel kooperationsfördernder Systemveränderung, in: Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung Bd. 2, Düsseldorf 1972; Politische Ursachen der Krise der Europäischen Gemeinschaften, in: Die Europäische Gemeinschaft in der Krise, Hamburg 1974; Nuklearpolitik in Westeuropa und die Forschungspolitik der EURATOM, (im Druck) Köln 1976.

Reinhardt Rummel, geb. 1944; Studium der Volkswirtschaftslehre in München und der Politischen Wissenschaft in Paris; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen/Isartal, und Lehrbeauftragter am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: Une agriculture européenne à visage humain, in: 30 Jours d'Europe, Paris 1971; Aufgabe der Wirtschaft: Rückbesinnung auf den Menschen, in: Marktwirtschaft, München, Oktober 1972; Soziale Politik für Europa (Europäische Schriften, Bd. 38), Bonn 1975.

Hans-Horst Misch, Dr. rer. pol., geb. 1918 in Berlin; Studium der Volks- und Betriebswirtschaftslehre an den Universitäten Basel und Genf; 1950—1957 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Wirtschaftsdirektion der Hamburger Gaswerke GmbH; 1957—1959 Leiter der Kongreßhalle Berlin; seit 1959 Beamter des Europäischen Parlaments im wissenschaftlichen Dienst; seit 1970 dort Erster Sekretär des Ausschusses für Energie, Forschung und Technologie.

Wirtschaftspolitische Veröffentlichungen im „Wirtschafts-Correspondent“, Hamburg, in den „Annalen für Gemeinwirtschaft“, Genf, sowie in verschiedenen Fachzeitschriften.



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 61 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 6,— 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.

Hindernisse und Voraussetzungen für die Europäische Union

I. Vorbemerkung

Mit dem Auftrag an den belgischen Ministerpräsidenten Tindemans, bis zum Jahresende 1975 einen Bericht über die Probleme bei der Schaffung einer Europäischen Union der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft anzufertigen, haben sich die Regierungen wieder eines Problems angenommen, das lange Zeit in der tagespolitisch notwendigen Krisenbewältigung unterzugehen drohte: der Frage, in welche längerfristige Perspektive der westeuropäischen Einigungsbemühungen die Anstrengungen zur Bewältigung der vielfältigen Probleme, mit denen die EG in den letzten Jahren konfrontiert war, eigentlich einzuordnen sind. Wenn die Integration eine übergeordnete Zielsetzung haben muß oder soll, dann wäre darauf zu achten, daß die auch gegenwärtig noch vorherrschenden kurz- und mittelfristigen Maßnahmen der Entscheidungsgremien mit den angestrebten Zielsetzungen des Gesamtprozesses zu vereinbaren sind. Dazu bedarf es einer Klärung und Verdeutlichung dieser Zielsetzungen sowie der Mittel und Methoden ihrer Verwirklichung. Dies zu leisten, ist der Kernpunkt der „Mission Tindemans“.

Die bisher in diesem Zusammenhang und wohl auch in dieser Absicht von den Gremien der Gemeinschaft und anderen offiziellen und

nicht-offiziellen Stellen geleisteten Beiträge lassen — soweit bekanntgeworden — eine gemeinsame Einseitigkeit erkennen: Sie vernachlässigen mehr oder weniger in ihren Vorstellungen zur Europäischen Union den Prozeß der politischen Willensbildung, der im „policy-making“ dem Entscheidungsprozeß vorausgeht. Das äußert sich in einer starken Betonung institutionell-prozeduraler Elemente. (Vgl. die im Anhang dargestellte Synopse der Elemente einiger wichtiger, bisher vorliegender Papiere und Vorstellungen.)

In diesem Papier sollen hingegen Voraussetzungen der politischen Willensbildung im Vordergrund stehen. Sie sind ungeachtet der spezifischen Zielsetzungen der „Mission Tindemans“ ein zentraler Faktor jeglicher Form westeuropäischer Konsensbildung und Politik. Dazu wird eine Analyse einiger wesentlicher Faktoren vorgenommen, deren Zusammenwirken die Struktur des Willensbildungsprozesses in gravierender Weise schwächt, die Entscheidungseffizienz in der Gemeinschaft mindert und somit nur eine beschränkte europäische Aufgabenwahrnehmung zuläßt (Teil II). In einem zweiten Schritt werden dann Möglichkeiten zur Behebung der in dieser Hinsicht bestehenden Schwierigkeiten diskutiert (Teil III).

II. Krise oder Dauerprobleme der EG?

Nach vorherrschender Überzeugung befindet sich die Europäische Gemeinschaft seit Beginn der siebziger Jahre, spätestens seit 1973, im Zustand einer Dauerkrise¹⁾. Diese Beurteilung

scheint bestätigt zu werden durch das Verhalten der politischen Entscheidungsträger, die sich auf kurzfristiges Krisenmanagement zur Lösung anstehender Probleme konzentrierten und sich tiefgreifende Entscheidungen zur Überwindung der Krisenursachen versagen mußten.

Hier wäre zum einen hinzuweisen auf die Beschlüsse, die zur allmählichen Aufhebung bzw. Vergemeinschaftung der einseitig getroffenen handelspolitischen Maßnahmen der italienischen Regierung führten; dazu gehören das währungspolitische Management im Zu-

¹⁾ So z. B. bei U. Everling, Die Europäische Gemeinschaft nach der zweiten Pariser Konferenz, in: Europa-Archiv, Vol. 30, Nr. 3 (1975), S. 59—68. Auch der Tenor der Ausführungen von P. Fischer: „By the skin of our teeth — Gedanken zum Stand der europäischen Einigung“, unterstreicht den krisenhaften Zustand der Gemeinschaft. In: Europa-Archiv, Vol. 30, Nr. 4 (1975), S. 95—102. Diese Stimmen aus jüngster Zeit ließen sich unschwer um ähnliche Äußerungen aus den vergangenen Jahren ergänzen.

sammenhang mit dem Ausscheiden Frankreichs aus der „Schlange“ sowie die unter dem Stichwort „renegotiations“ angestellten Bemühungen, den britischen Wünschen nach einer Neuverteilung der Haushaltslasten in der EG Rechnung zu tragen.

Zum anderen war nicht zu übersehen, daß die Mitgliedsregierungen nicht in der Lage waren, im Rahmen der Neun die durch die „Ölkrise“ hervorgerufene energiepolitische Herausforderung zu bewältigen, die Voraussetzungen für eine funktionierende Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen²⁾ oder etwa auch auf die mit Kissingers Vorschlag für eine neue „Atlantik Charta“ gegebene Herausforderung mit einer kohärenten und abgestimmten politischen Antwort zu reagieren³⁾.

Gleichwohl wird die tatsächliche Problemlage sicher verkannt, wenn die Situation der Gemeinschaft seit dem Pariser Gipfel von 1972 mit dem Begriff der „Krise“ beschrieben wird. Die Verwendung dieses Begriffes kann den Eindruck hervorrufen, daß der damit bezeichnete Zustand als eine mehr oder weniger kurzfristige Abweichung von einer an sich richtigen Entwicklung des Entscheidungsprozesses und seiner Instrumente aufgefaßt wird. Eine derartige Sicht der Dinge ist um so fraglicher, wenn damit — wie in der Vergangenheit häufig geschehen — der Gedanke verbunden wird, daß krisenhafte Zustände des Gemeinschaftsbildungsprozesses eine klärende, in der Integration weiterführende Funktion haben könnten⁴⁾.

Bei der Entwicklung der EG seit 1972 handelt es sich aber vielmehr um dauernde Schwierigkeiten,

²⁾ Vgl. dazu Elke Thiel, Die europäische Gemeinschaftsbildung im Zeichen währungspolitischer Unsicherheit, SWP — S 230, Ebenhausen, August 1974.

³⁾ Vgl. dazu G. Roth, Zur Europapolitik der Regierung Nixon, SWP — S 238, Ebenhausen, Mai 1975.

⁴⁾ Diese Annahme wird am deutlichsten bei Ph. C. Schmitter, A Revised Theory of Regional Integration, in: International Organization, Vol. 24, Nr. 4 (1970), S. 836—868, der Integration als „crisis induced cycles“ beschreibt. Aber auch die Analyse der EWG-Krisen durch Zellentin legt nahe, daß die krisenhaften Zustände den Integrationsprozeß letztlich nicht entscheidend aufhalten können. Vgl. G. Zellentin, Krisen der europäischen Integration. Ursachen und Wirkungen, in: Integration, Nr. 1 (1970), S. 20—37. Zur Anwendung des Begriffes „Krise“ in der sozialwissenschaftlichen Analyse politischer Prozesse ist in den letzten Jahren eine lebhaft Diskussion entstanden, die zusammenfassend gewürdigt wird in: W. D. Eberwein, Krise und Konflikt. Zum Stand der Theorie, Saarbrücken 1973. Siehe zu dieser Thematik auch die Arbeiten von M. Jänicke, der versucht, eine eigenständige „Krisenforschung“ als Bestandteil der Politikwissenschaft zu etablieren. Vgl. hierzu M. Jänicke (Hrsg.), Politische Systemkrise, Köln 1973.

rigkeiten, die reale politische Entwicklung mit den vorgegebenen und wünschbaren Zielen in Einklang zu bringen. Dies zu sehen, ist Voraussetzung einer Analyse der tatsächlichen Ursachen für die Stagnation des Integrationsprozesses.

Es wäre dabei gewiß verfehlt, alle aufgetretenen Schwierigkeiten den Veränderungen im internationalen System und den wachsenden innerökonomischen Problemen der Mitgliedsstaaten anzulasten oder aber den fehlenden politischen Willen der Regierungen zum Generalnenner der anzugehenden Probleme zu machen.

Da viele Faktoren zusammenwirken, können die angestrebten langfristigen Ziele des Integrationsprozesses nur unter erheblichen Schwierigkeiten und durch die Entwicklung eines neuen Verständnisses von westeuropäischer Einigung erreicht werden. Als hauptsächliche Faktoren, die im folgenden aus analytischen Gründen getrennt untersucht werden, sind zu nennen der qualitative Wandel in der Integrationsmaterie, die strukturellen Disparitäten zwischen den Mitgliedsstaaten, das Legitimationsdefizit der nationalen und regionalen Entscheidungssysteme und das Fehlen einer politischen transnationalen Infrastruktur in der Gemeinschaft.

1. Qualitativer Wandel der Integrationsmaterie

Die inhaltliche Ausdehnung der Integrationsmaterie, die mit den Zielsetzungen des Pariser Gipfels von 1972 angestrebt wird, wird hier vereinfachend — und sicher auch anfechtbar — als Überschreiten der „negativen“ zur „positiven“ Integration bezeichnet. Es geht dabei um die Umwandlung eines Gemeinsamen Marktes in eine vollständige Wirtschaftsunion⁵⁾, d. h. um einen qualitativen Sprung im Integrationsprozeß und nicht um den Übergang innerhalb eines kontinuierlichen Phasen- und Stufenschemas. Dieser Sprung hat das bisher Gewollte und Erreichte zur Grundlage, doch er verlängert dies nicht einfach in die Zukunft, wie bestimmte politische und

⁵⁾ Diese Unterscheidung wurde von Pinder in die Diskussion eingeführt mit dem Versuch, den dahinterstehenden, sehr komplexen realen Sachverhalt mit Hilfe relativ griffiger Konzepte zu bezeichnen. Vgl. für Einzelheiten: J. Pinder, Positive Integration and Negative Integration, in: The World Today, Vol. 24, Nr. 3 (1968), S. 88—110. Die Kommission spricht von „passiver“ und „aktiver“ Integration, um den qualitativen Wandel zu verdeutlichen. Vgl. Kommission der EG, Bericht der Kommission über die Europäische Union, Brüssel, KOM (75) 400.

wissenschaftliche Interpretationen der west-europäischen Integration nahelegen ⁶⁾).

Die hier betonte Änderung der Qualität der politischen Materie des Integrationsvorganges bedeutet nun aber nicht, daß der bisherige Integrationsprozeß mit dem qualitativen Sprung abbricht. Der Vorgang des Abbaus von Schranken für den Faktorverkehr wie für den freien Strom der Güter und Dienste geht vielmehr weiter und muß gleichzeitig auf dem erreichten Niveau stabilisiert und verwaltet werden. Er muß jedoch von „positiver“ Integration überlagert werden. Dabei können zwischen beiden Typen der Integration Wechselbeziehungen auftreten, denen jedoch im vorliegenden Papier nicht nachgegangen wird.

a) *Integration im Gemeinsamen Markt*

Der EWG- und der EURATOM-Vertrag befaßten sich in der Hauptsache mit den Schritten und Maßnahmen, die zu einer Beseitigung der Handelsschranken zwischen den Mitgliedsstaaten notwendig waren. Sie hatten die *Beseitigung* jener Hemmnisse zum Ziel, die sich der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes zwischen den Sechs entgegenstellten: freier Warenverkehr, freier Kapitalverkehr, freier Dienstleistungsverkehr und Freizügigkeit in der Berufsausübung und Niederlassung.

In den Verträgen fehlen weitgehend explizite prozeß- und ordnungspolitische Ziele und Detailregelungen. Eine Ausnahme hiervon bilden lediglich der Agrarsektor und bis zu einem gewissen Grade der Verkehrsbereich.

So berührten in der Phase der Einigungsbemühungen im Gemeinsamen Markt — die um 1970 weitgehend abgeschlossen war — die aufgrund der vertraglichen Vorschriften getroffenen Maßnahmen die verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Gruppen noch in sehr unspezifischer Weise, d. h., es ließ sich kaum vorhersehen, ob und welche Gruppen spürbar bevorteilt oder benachteiligt wurden.

Diesem Integrationskonzept lagen einmal ein starkes Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit

⁶⁾ Als Protagonisten dieser Position können genannt werden: W. Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf 1973; P. Werner, *Die Wirtschafts- und Währungsunion im Hinblick auf den politischen Zusammenschluß Europas*, in: *Europa-Archiv*, Vol. 27, Nr. 10 (1972), S. 329—340. Auch die Vertreter der neofunktionalistischen Integrations-theorie anglo-amerikanischer Provenienz (Haas, Lindberg, Nye u. a.) sowie jene europäischen „Praktiker“, die die Integrationsentwicklung in eine erste und zweite Generation einteilen (Weinstock u. a.), erwecken den Eindruck, als handle es sich um einen kontinuierlich fortschreitenden Prozeß.

und Verteilungsgerechtigkeit einer marktwirtschaftlichen Politik und zum anderen der Glaube an einen funktionalistischen Spillover zugrunde ⁷⁾. Der optimale Ablauf eines derartigen Integrationsprozesses sollte durch supranational-technokratische Institutionen erreicht werden ⁸⁾.

Die Erfahrung erweist indessen, daß selbst eine vollständige Verwirklichung des Konzeptes der „negativen“ Integration — d. h. der vollständige Abbau aller Hindernisse für die

INHALT	
I.	Vorbemerkung
II.	Krise oder Dauerprobleme der EG?
1.	Qualitativer Wandel der Integrationsmaterie
a)	Integration im Gemeinsamen Markt
b)	Integration auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion
2.	Strukturelle Disparitäten zwischen den Mitgliedsstaaten
3.	Legitimationsdefizit der nationalen und regionalen Entscheidungsebenen
4.	Fehlen transnationaler Infrastruktur
III.	Stukturhilfen für europäische Politik
1.	Erwägenswerter Ansatz: die Politisierung des Integrationsprozesses
a)	Elemente des Konzepts
b)	Simulation des Vorgehens
2.	Das Konzept in der Anwendung: ambivalente Konsequenzen
a)	Erfolgversprechende Wirkungen
b)	Risiken der Realisierung
IV.	Fazit
V.	Anhang
	Tabellarische Übersicht von Plänen und Überlegungen zur Europäischen Union

Verwirklichung der vier Grundfreiheiten — von einem bestimmten Niveau der Integration an das Umschlagen in einen Prozeß „positi-

⁷⁾ Zum Konzept des Spillover vgl. E. B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1958; Ph. C. Schmitter, *Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration*, in: *International Organization*, Vol. 23, Nr. 1 (1968), S. 161—166.

⁸⁾ Die deutlichste Darstellung dieser Konzeption, in der gesellschaftlicher Pluralismus, marktgesetzliche Steuerungsmechanismen und technokratische Elitenkooperation zusammenwirken, gibt E. B. Haas, *Technocracy, Pluralism and the new Europe*, in: St. Graubard (Hrsg.), *A New Europe?*, Boston 1964. Vgl. auch den Beitrag desselben Autors über „Regional Integration“, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Band 7 (1968), S. 522—528.

ver" Integration bedingt, um den erreichten Integrationsstand zu sichern. Das reibungslose Funktionieren des durch den Abbau der Handelsschranken entstandenen Gemeinsamen Marktes setzt nämlich interventionspolitische Maßnahmen auf der regionalen Ebene voraus. Diese werden u. a. durch die ungleiche Verteilung des Wohlstandes, durch den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Produktivkräfte in den Mitgliedsstaaten und damit durch ungleiche Wachstumschancen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft notwendig.

b) *Integration auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)*

Das Programm der Wirtschafts- und Währungsunion ist daher neben anderen Maßnahmen ein Mittel zur weiteren Verbesserung der Kapitalverwertungsbedingungen und zur Beseitigung oder Abschwächung stabilitätsgefährdender Ungleichgewichte. Somit wurde die allmähliche Entwicklung gemeinsamer Politiken der Neun (Konjunktur-, Finanz-, Regional-, Sozial-, Währungspolitik etc.) für notwendig erachtet⁹⁾.

Wenn die Herausbildung von Regeln und Zielen für den koordinierten Einsatz des interventionspolitischen Instrumentariums in der EG als „positive“ Integration bezeichnet wird, so geht es hierbei also nicht mehr um den gemeinsamen *Abbau* von Schranken, sondern um den *Aufbau* gemeinsamer Politiken zur Steuerung des politischen Prozesses in allen wesentlichen Bereichen der modernen Industriegesellschaften. Dadurch wird eine Einbeziehung von sogenannten „empfindlichen“ Materien in den Integrationsprozeß angestrebt, und es findet eine Übertragung von nationaler Politik auf die Ebene der Gemeinschaft statt.

Für einen solchen Umschlag geben nun aber die Verträge von Rom nur wenige oder gar keine expliziten Verhaltensregeln. Lange Zeit wurde angenommen, daß die institutionell-prozeduralen Vorschriften der Römischen Verträge auch auf die Maßnahmen der „positiven“ Integration angewendet werden könnten und sollten. Der Weg der EG seit dem Pariser Gipfel von 1972 hat indessen Zweifel an der Richtigkeit dieser Annahme aufkommen lassen.

⁹⁾ Vgl. dazu J. Pinder, Positive Integration, a. a. O., und das Kommuniqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der erweiterten Europäischen Gemeinschaft am 19./20. Oktober 1972 in Paris, in: Europa-Archiv, Vol. 27, Nr. 21 (1972), S. D 502—508.

Wie wenig die politischen Akteure in der Gemeinschaft — die Regierungen und die Kommission — den qualitativen Unterschied zwischen Integration im Gemeinsamen Markt und Integration zu einer WWU erkannt haben, verdeutlicht ihr Bemühen, das Programm des Gipfels von 1972 mit den gleichen Methoden zu verwirklichen, mit denen der Gemeinsame Markt geschaffen wurde: Die Entwicklung gemeinsamer Prozeß- und Ordnungspolitiken sollte schrittweise auf der Grundlage allgemein akzeptierter Programme mit festem Fahrplan erfolgen. Durch kleine Harmonisierungsschritte und zunehmende Koordinierung sollte — was auf eine Entpolitisierung der „positiven“ Integration hinausgelaufen wäre — die Ingangsetzung der WWU vollzogen werden¹⁰⁾.

Es zeigte sich jedoch bald, daß diese normativ-funktionale Methode¹¹⁾ nicht erfolgreich war; alle Ansätze zur Wirtschafts- und Währungsunion erstickten im Keim, und im Gemeinsamen Markt bereits Erreichtes wurde durch einseitige Maßnahmen der italienischen und dänischen Regierungen in Frage gestellt¹²⁾. Im Gemeinsamen Markt fehlten nicht nur die für eine Europäische Union notwendigen strukturellen Voraussetzungen, ihre zielgerechte Entwicklung wurde durch die technokratisch-orientierte Methode der „negativen“ Integration auch teilweise eher verhindert.

2. Strukturelle Disparitäten zwischen Mitgliedsstaaten

Die Praktizierung einer auf der regionalen Ebene ansetzenden Steuerung des politischen Prozesses mit Hilfe des prozeß- und ordnungspolitischen Interventionsinstrumentariums des modernen Wohlfahrtsstaates wird durch die unterschiedlichen Ausgangssituationen in den einzelnen Mitgliedsstaaten sowie durch große Unsicherheiten über die künftige Entwicklung, die überwiegend durch äußere Ereignisse in die EG hineingetragen wurden,

¹⁰⁾ Vgl. dazu W. Neubauer, Europäische Integrationspolitik heute — Alternativen zum Werner-Plan, in: Europäische Wirtschaftsintegration und Währungsvereinigung. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, Oktober 1973.

¹¹⁾ Zum Begriff und seinen Inhalten vgl. H. von der Groeben und E. J. Mestmäcker, Ziele und Methoden der europäischen Integration, Frankfurt 1972, S. 13—23.

¹²⁾ Vgl. dazu E. Thiel, Die Problematik der westeuropäischen Integration unter veränderten Rahmenbedingungen. Das Beispiel der italienischen Importrestriktionen, SWP — LN 2044, Ebenhausen, Mai 1974.

außerordentlich erschwert. Die auf der Basis der Römischen Verträge vollzogene Integration hatte zwar das Ziel, die zwischen den Mitgliedsstaaten bestehenden Entwicklungsunterschiede zu verringern und die Voraussetzungen für ein optimales Wachstum in der ganzen Region zu verbessern, doch hat die angewandte Methode nicht das gewünschte Ergebnis gebracht¹³).

Grundlegend muß bezweifelt werden, ob bei einer administrativ herbeigeführten Verbesserung der Faktoren- und Gütermobilität die angestrebten Ziele allein durch den Konkurrenzmechanismus erreicht werden können, wenn die Ausgangssituation der beteiligten Länder so ungleich ist, wie sie es bei der Gründung der EWG war. Die eingetretene Festschreibung der Entwicklungs- und Strukturunterschiede ist ein viel wahrscheinlicheres Ergebnis einer derartigen Politik¹⁴).

Die von der „Ölkrise“ verursachten, stark divergierenden Zahlungsbilanzsituationen der verschiedenen EG-Staaten und die Verzögerung abgestimmter Maßnahmen zur Beseitigung dieser Schwierigkeiten durch ein zahlungsbilanzorientiertes Recycling schaffen zusätzliche Probleme für eine harmonisierte Wirtschaftspolitik. Diese Tatsache ist von den Staats- und Regierungschefs der Neun im Communiqué des Pariser Gipfels vom Dezember 1974 ausdrücklich anerkannt worden¹⁵). Sie wird durch den weitgehenden Alleingang der Bundesrepublik und Frankreichs bei der koordinierten Überwindung der Stagnation im Herbst 1975 unterstrichen.

Neben den ökonomischen sind erhebliche Unterschiede in der politisch-sozialen Struktur der Mitgliedsstaaten ursächlich für die Integrationsschwierigkeiten. Hier verdienen die Differenzen zwischen den Strukturen und dem Verhalten der Sozialpartner besondere Beachtung, die über ihren Einfluß auf die einkommenspolitische Entwicklung eine entscheidende Einwirkung auf die staatliche Konjunkturpolitik nehmen.

Die unterschiedliche Militanz, mit der die Gewerkschaften ihre einkommens-, gesellschafts-

¹³) Vgl. dazu die Bilanz der bisherigen Integration in F. Deppe (Hrsg.), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Reinbek 1975, bes. S. 186—233.

¹⁴) Vgl. dazu M. Preisinger-Monloup, Strukturpolitische Bedingungen einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Industriebereich, SWP — S 229, Ebenhausen, Juli 1974; H. Berg, Zur Funktionsfähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Göttingen 1972.

¹⁵) Vgl. den Text des Communiqués in: Europa-Archiv, Vol. 30, Nr. 2 (1975), S. D 41—46, bes. Ziffer 19.

und wirtschaftspolitischen Ziele vertreten, setzt den verschiedenen Regierungen unterschiedlich enge oder weite Grenzen bei der Ausübung ihrer Wirtschafts- und Währungspolitik. Dadurch wird die notwendige Koordination und Harmonisierung dieser Politiken im EG-Rahmen von der einkommenspolitischen Seite her zusätzlich erschwert.

So lange der Nationalstaat nun aber das primäre Orientierungsfeld für die Bevölkerung und ihre organisierten Interessenvertretungen darstellt — und das ist der Fall, so lange die wichtigsten prozeß- und ordnungspolitischen Steuerungskompetenzen bei den Regierungen der Staaten liegen —, ist eine Koordination und Vereinheitlichung der interventionspolitischen Ziele und Maßnahmen der Regierungen weitgehend unmöglich.

3. Legitimationsdefizit der nationalen und regionalen Entscheidungsebenen

Das Zögern der Regierungen, Kompetenzen in „empfindlichen“ Bereichen der Politik an die Gemeinschaft abzutreten, wird durch Sachverhalte bedingt, die bisher im Zusammenhang mit Integrationsvorgängen zwischen entwickelten Industrieländern zu wenig beachtet oder aber unterschätzt wurden: Sie lassen sich durch die Formel vom Primat des Nationalstaates als Legitimationsbasis für politisches Handeln kennzeichnen¹⁶).

„Wir gehen davon aus, daß Regierungen an der Erhaltung ihrer Macht und damit an dem

¹⁶) Die folgenden Überlegungen versuchen, einige Aspekte der gegenwärtig in der bundesdeutschen Politikwissenschaft geführten „Legitimations-Diskussion“ aufzugreifen und für die Analyse der EG-Situation fruchtbar zu machen. Dabei wird darauf hingewiesen, daß es *nicht* um die Frage der Legitimation politisch-sozialer *Gesamtsysteme* geht, sondern daß nur die Legitimation von politischer Entscheidungsmacht einzelner Akteure, besonders von nationalen Regierungen, im Prozeß der Integration analysiert wird. Damit bekommt die Erörterung der Problematik einen vorwiegend macht- und herrschaftsorientierten Aspekt, weniger einen formalen staatsrechtlich-institutionellen.

Zum Hintergrund der Legitimationsdiskussion vgl. J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973; C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1973; B. Guggenberger, Wem nützt der Staat?, Stuttgart/Berlin 1974; Greven/Guggenberger/Strasser, Krise des Staates? Zur Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus, Neuwied 1975. Für Ansätze einer Diskussion von Legitimationsfragen in bezug auf die Europäische Gemeinschaft vgl. D. Coombes, Problems in the Legitimation of the Institutions of the European Community (unveröffentl. Manuskript), 1973; K. H. Neunreiter, Legitimationsprobleme in den Europäischen Gemeinschaften (unveröffentl. Manuskript), 1975.

Fortbestand und der Stabilisierung ihres politischen Systems interessiert sind. Zu diesem Zweck bedürfen sie der Unterstützung der Regierten, die sie dadurch zu erlangen trachten, daß sie eine als ausreichend betrachtete Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts pro Kopf bei Sicherung der Vollbeschäftigung und der Umwelterhaltung garantieren, sowie für genügend und gerecht verteilte Chancen zur Verwirklichung der Grundrechte und Mitbestimmung sorgen.“¹⁷⁾ Dieses Urteil ist sicher zutreffend. Die Erfüllung dieser Aufgabendimensionen ist nun aber, historisch bedingt, institutionell und prozedural an den Nationalstaat gebunden.

Eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben des modernen Interventionsstaates durch die nationalen Regierungen ist indessen in den letzten Jahren zunehmend schwieriger geworden. Eine wesentliche Ursache hierfür ist neben der sogenannten „Vermachtung“ des Wirtschaftssektors¹⁸⁾ die im Zuge der weltwirtschaftlichen Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg rapide anwachsende transnationale Interdependenz der nationalen Wirtschaftssysteme¹⁹⁾. Sie hat die Wirksamkeit nationaler Konjunktur-, Wachstums- und Sozialpolitik erheblich verringert. Der Nationalstaat wird aufgrund von exogenen Ursachen ökonomischer und sozialer Schwierigkeiten und Störungen immer unfähiger, den sozio-ökonomischen Status seiner Bevölkerung zu garantieren und allein mit nationalen Mitteln die Voraussetzungen für eine fortdauernde Prosperität zu schaffen. Das wurde der breiten Öffentlichkeit erstmalig in der Energieverknappungsperiode im Winter 1973/74 deutlich bewußt und kennzeichnet auch die gegenwärtigen Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der weltweiten Rezession in den Einzelstaaten. Damit ist aber die gesellschaftliche und politische Integrationsfähigkeit des Nationalstaates entscheidend gemindert. Die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit ihren jeweiligen Regierungen ist die Kehrseite der Medaille; sie verringert zugleich deren Handlungsspielraum.

Entsprechend sind die Schwierigkeiten der Regierungen, sich die für ihr politisches Han-

deln notwendige Legitimation durch Konsens mit der Mehrheit der Bevölkerung und deren organisierten Interessenvertretern, den großen gesellschaftlichen Verbänden, zu verschaffen. Die daraus resultierende Instabilität von Regierungen in den westlichen Industrienationen ist somit nicht zuletzt bedingt durch das Auseinanderklaffen der Dimension der problemverursachenden Faktoren und der Dimension des interventionspolitischen Instrumentariums.

Durch die Bemühungen um eine Wirtschafts- und Währungsunion in der EG als Kernbereich einer zukünftigen Politischen Union wird versucht, hier Abhilfe zu schaffen. Wenn dieser Versuch Erfolg haben soll, d. h. wenn durch eine regionale Wirtschafts- und Konjunkturpolitik tatsächlich Fortschritte in bezug auf die angesprochenen Schwierigkeiten erzielt werden sollen, dann müssen im Rahmen der EG für alle Mitgliedsstaaten verbindliche politische Entscheidungen getroffen werden können. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall. Eine Verbesserung dieser Situation zeichnet sich kaum ab. Eine wesentliche Ursache für das Scheitern oder Stagnieren der entsprechenden Bemühungen ist sicher darin zu sehen, daß die EG weder ausreichende institutionelle noch strukturelle Vorkehrungen bietet, derartige weitreichende Entscheidungen demokratisch-politisch zu legitimieren. Dies liegt in ihrer nach den besonderen Bedürfnissen eines interadministrativen Entscheidungsprozesses gestalteten Gesamtstruktur begründet.

So lange die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes weitgehend durch technokratische Maßnahmen auf der Grundlage eines Bargaining zwischen den verschiedenen nationalen Administrationen betrieben werden konnte, bestand kaum Veranlassung, sich um die legitimatorische Absicherung der Brüsseler Entscheidungen besondere Gedanken zu machen. Dafür genügte weitgehend eine von nationaler Regierungsentscheidung abgeleitete Legitimation.

Dieses Entscheidungssystem erweist sich nun als zunehmend unzureichend, wenn es gilt, Maßnahmen zu treffen, die „empfindliche“ Bereiche des soziopolitischen Systems der Nationalstaaten berühren, wenn also „positive“ Integration betrieben werden soll. Bei ihrem Bemühen, gemeinsame oder gar gemeinschaftliche Interventions- und Ordnungspolitik zu entwickeln, sind die Regierungen entweder zum weitgehenden Verzicht auf eine legitimatorische Absicherung oder zum Rückgriff auf die nationalen Legitimationsprozesse und -strukturen gezwungen. Diese unter dem

¹⁷⁾ G. Zellentin, Europa 1985, Bonn 1972, S. 62.

¹⁸⁾ Vgl. zum Problem der „Vermachtung“ des Wirtschaftsbereiches u. a. H. Arndt, Wirtschaftliche Macht, München 1974; D. Grosser, Konzentration ohne Kontrolle, Köln 1969; R. Miliband, Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft, Frankfurt 1972.

¹⁹⁾ Vgl. dazu A. Lindbeck, The Changing Role of the National State, in: Kyklos, Vol. 28 (1975), Fasc. 1, S. 23—46; R. Keohane, J. Nye (Hrsg.), Transnational Relations and World Politics, Cambridge/Mass. 1972.

Begriff der „Renationalisierung“ beklagte Entwicklung der EG ist somit nur eine Konsequenz aus der bisherigen Integrationsentwicklung.

Die sich parallel zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und — von ihr beeinflusst — auch für die Materie der Römischen Verträge allmählich entwickelnde „Ratsverfassung“ der Gemeinschaft²⁰⁾ ist gegenwärtig wahrscheinlich der einzig gangbare Weg, angesichts der geschilderten Problematik überhaupt Schritte in Richtung auf eine WWU und Europäische Union zu machen. Dadurch schaffen sich die Regierungen einmal die Möglichkeit, die Differenz zwischen Problemverursachung und Problemlösungs-Instrumentarium wenigstens ansatzweise zu verkleinern, andererseits eröffnet sich ihnen zusätzlich die Chance, das wachsende Legitimationsproblem auf der nationalen Ebene dadurch zu verringern oder abzuschwächen, „daß auf die verschobenen Grenzen des politischen Systems bzw. seiner Zuständigkeiten hingewiesen wird“²¹⁾.

Die Nichterfüllung politischer Steuerungsfunktionen kann dann auf die unkooperative Haltung von Partnerregierungen („Die Engländer ziehen nicht mit!“) oder auf das Wirken anonymer politischer Faktoren („Die Brüsseler Bürokratie“) verlagert werden, während andererseits erfolgreiches politisches Agieren der Gemeinschaft weitgehend zur nationalen Machterhaltung der Regierungen herangezogen werden kann, denen im gegenwärtigen System der EG durch die Öffentlichkeit die Integrationserfolge zugeschrieben werden.

Diese Möglichkeit, EG-Politik im System einer „Ratsverfassung“ zu betreiben, gilt aber wohl nur so lange, wie dadurch die sozio-ökonomischen Bedürfnisse und Erwartungen der Bevölkerung befriedigt werden können. Sobald das nicht mehr der Fall ist, werden die Regierungen unter Druck gesetzt und müssen aus Gründen der Machterhaltung diesem Druck nachgeben. An dieser Situation wird sich auch kaum etwas ändern, so lange auf der regionalen Ebene keine oder unzureichende Strukturen und Prozesse der politischen Legitimationsbildung gegeben sind.

4. Fehlen transnationaler Infrastruktur

Jene Prozesse, die in den Nationalstaaten bisher dafür sorgen, daß sich die Regierungen bei ihrem Verhalten auf einen mehrheitlichen Konsens der Gesellschaft stützen können, fin-

den auf der regionalen Ebene nicht statt, weil der nicht-gouvernementale Unterbau des politischen Entscheidungssystems, die politische Infrastruktur, zu wenig entwickelt ist und die vorhandenen Organisationen in nur unzureichendem Maße am Entscheidendhandeln beteiligt werden.

Auch diese Situation ist eine Konsequenz der bisherigen „negativen“ Integration, deren Aufgaben und Entscheidungsmaterien den Parteien keine und den Sozialpartnern kaum wesentliche Anreize boten, sich in einem dem nationalen Maßstab vergleichbaren Ausmaß auf der regionalen Ebene zu organisieren und zu engagieren. So lange in der Gemeinschaft keine politisch kontroversen Probleme der Gestaltung einer westeuropäischen Gesellschaftsordnung und ihrer politischen Mechanismen zur Debatte stehen, können sich die Parteien ihre weitgehende Abstinenz leisten. Ebenso genügte es für die organisierten Gruppen und Verbände der Gesellschaft, ihre transnationale Organisation und Aktivität an den überwiegend technisch-funktionalen Gegenständen der bisherigen Integration zu orientieren. Sie brachten in der Vergangenheit eher ihren Sachverstand in den Willensbildungsprozeß ein und verzichteten auf ein umfassendes politisches Engagement auf der Ebene der Gemeinschaft²²⁾.

Damit droht jedoch, daß einerseits die Legitimationsproblematik der westeuropäischen Integration in einen *Circulus vitiosus* gerät, und daß andererseits eine „positive“ Integration am fehlenden politischen Einfluß der Gruppen auf den Entscheidungsprozeß scheitert. Die für die Entwicklung einer Europäischen Union unumgängliche Debatte über ordnungs- und prozeßpolitische Ziele der Gemeinschaft kann nicht hinreichend geführt werden, wenn sie lediglich den Regierungen überlassen bleibt bzw. von fest im nationalen System verankerten gesellschaftlichen Akteuren geführt wird.

Eine in der Perspektive des Pariser Gipfels von 1972 konzipierte Europäische Union bedarf zu ihrem Funktionieren transnational orientierter Perspektiven von Parteien und

²⁰⁾ Vgl. zum Begriff Ratsverfassung J. Preisinger, *Neue Institutionen für Europa?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 42-43/72, S. 1—14.

²¹⁾ Zellentin, *Übernationale Zusammenschlüsse als Bedingung der Globalsteuerung in Europa* (unveröffentl. Manuskript), 1973, S. 24.

²²⁾ Vgl. zu den hier behandelten Verhaltensweisen der gesellschaftlichen Akteure u. a. K. H. Nassmacher, *Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften*, Bonn 1972; W. Elsner, *Die EWG — Herausforderung und Antwort der Gewerkschaften*, Köln 1974.

Verbänden, die damit im politischen Prozeß gleichzeitig zu Konkurrenten und Stützen der nationalen Regierungen werden müssen. Der

Pluralismus einer Politischen Union in Westeuropa kann nicht allein im Pluralismus der Regierungen bestehen.

III. Strukturhilfen für europäische Politik

Die beschriebenen politisch-strukturellen Mängel und deren Ursachen, die dem Integrationsprozeß in Westeuropa zugrunde liegen, stellen keinen vollständigen Katalog dar²³⁾. Sie heben aber eine Reihe von Ursache-Wirkung-Kombinationen hervor, die die Einigungsentwicklung an zentraler Stelle und in einer entscheidenden Phase blockieren. Wenn es erklärtes und dominierendes Ziel ist, zunächst die Gemeinschaft zu konsolidieren und den Einigungsprozeß in die höhere Integrationsstufe hinein fortzuentwickeln, d. h. den Weg vom heutigen Stand zu einer bestimmten Qualität der sogenannten Europäischen Union der achtziger Jahre konsequent zu gehen, so wird die Beseitigung der bezeichneten Hindernisse notwendig sein. Die grundsätzliche Natur der Hindernisse verlangt auch grundsätzliche Erwägungen.

Von der Vielzahl der möglichen Überlegungsansätze wird im folgenden ein Denkanstoß präsentiert, der einige Charakteristika und Größenordnungen des Problems verdeutlichen mag. Aus analytischen Gründen erfolgt zunächst eine (idealtypische) Beschreibung des erwogenen Konzepts und im Anschluß daran eine Diskussion seiner Möglichkeiten und Leistungsgrenzen.

1. Erwägenswerter Ansatz: die Politisierung des Integrationsprozesses

Mit dem hier in Betracht gezogenen Konzept wird nur bedingt an Überlegungen der integrationstheoretischen Diskussion der sechziger Jahre angeknüpft²⁴⁾. Auch geht es weder um die Vergemeinschaftung aller nationalen Politiken²⁵⁾ noch um die Konzipierung einer weiteren Vorstellungsvariante der Europä-

ischen Union²⁶⁾. Demgegenüber soll hier — zugeschnitten auf die oben beschriebene Problematik — ein von den praktischen Problemen abgeleitetes Konzept inhaltlich und in seiner möglichen Anwendung skizziert und zur Diskussion gestellt werden²⁷⁾. Es orientiert sich an folgenden übergeordneten Grundeinstellungen oder Prämissen, die sich an den Auftrag Tindemans anlehnen:

— Langfristiges Ziel der Integration ist die Errichtung einer Staatengemeinschaft in Westeuropa mit bundesstaatlicher Zentralgewalt für gemeinsame Wirtschafts-, Finanz-, Währungs-, Außen- und Verteidigungspolitik. Es handelt sich um eine Föderation mit eigenen Organen und unabhängigen Entscheidungen unter parlamentarischer Beteiligung der Völker und Mitwirkung der Bürger und Staaten.

— Mittelfristiges Ziel der Integration ist die Absicherung des erreichten Gemeinschaftsbestandes und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erreichung des langfristigen Zieles.

— Kurzfristiges Ziel der Integration ist die Lösung aktueller Probleme Westeuropas und die Inangriffnahme der Problemursachen unter gleichzeitiger Berücksichtigung der mittel- und langfristigen Ziele.

a) Elemente des Konzepts

Das Politisierungskonzept, das nicht die Erreichung der zeitlich gestaffelten Ziele zum Brennpunkt hat, sondern lediglich die Voraussetzungen dafür zu verbessern gedenkt, beruht auf einer schwerpunktartigen Hervorhebung von Faktoren, die für die Erfüllung der Integrationsziele konstitutiv sind. Dies trifft zu für bestimmte *Integrationsmaterien*, für eine Reihe von *Handlungsträgern* im Integrationsprozeß und für Maßnahmen zur politischen *Infrastrukturbildung* innerhalb der EG. Bei der Förderung dieser Einzelelemente soll-

²³⁾ Nicht behandelt werden die exogenen Problemursachen, die sich aus der Verflechtung der EG mit dem internationalen System ergeben, ebenso bleiben auch die auf Bedürfnis- und Interessenunterschiede zwischen den Staaten beruhenden Schwierigkeiten außerhalb des hier gesetzten Analyseschwerpunktes.

²⁴⁾ Vgl. dazu Ph. C. Schmitter, *Three Hypotheses*, a. a. O.

²⁵⁾ Vgl. J. Schwarz, *Entwicklungsprobleme der Europäischen Gemeinschaft*, in: H.-P. Schwarz (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München 1975, S. 711—722.

²⁶⁾ Vgl. die im Anhang angeführten Berichte und Stellungnahmen zur Europäischen Union.

²⁷⁾ Für ein auf den sozial- und gesellschaftspolitischen Bereich der EG beschränktes Konzept vgl. R. Rummel, *Soziale Politik für Europa — Ein integrationspolitisches Konzept*, Europäische Schriften, Band 38, Bonn 1975.

te deren koordinierte und gleichgewichtige Entwicklung im Vordergrund stehen.

aa) Integrationsmaterien

Politisierung würde in erster Linie den bewußten Einbezug und nicht die bewußte Ausklammerung von politisch „empfindlichen“ Materien in die Integrationsvorgänge bedeuten. Dabei wäre von der Überzeugung auszugehen, daß die Dauerhaftigkeit und Entwicklungsfähigkeit der Gemeinschaft zumindest auf längere Sicht nicht dadurch gefördert wird, daß Probleme, die die Bürger und gesellschaftlichen Gruppen innerstaatlich in hohem Maße engagieren, aus dem interstaatlichen Verkehr herausgehalten werden, oder daß Schwierigkeiten, die sich in europäischer Dimension stellen, deshalb auf die nationale Lösungsebene abgeschoben werden, weil die politische Konfrontation der Gliedstaaten desintegrative Tendenzen erwarten läßt. Integration sollte nicht Verdrängung, sondern Annahme von Konflikten in dem genannten Sinne sein.

Beispielsweise hat die nationale Lohn- und Einkommenspolitik, die in der Innenpolitik der einzelnen Mitgliedsstaaten eine Schlüsselrolle bei der politischen Auseinandersetzung der innerstaatlichen Kräfte spielt, entscheidende Auswirkungen auf eine erstrebte gemeinschaftliche Konjunkturpolitik in Europa, ist jedoch u. a. wegen ihrer politischen Brisanz und ihrer nationalen Eigenheiten nicht ernstlich in eine gemeinschaftliche Orientierung einbezogen worden. Sie hat auch durch den sogenannten Sachzwang bisher keine europäische Ausrichtung erfahren. Ähnliches gilt für jene Materien, die bereits ein transnationales Ausmaß haben, wie die Kontrolle von Euro-Konzernen, Energie- und Versorgungsprobleme, die Verkehrspolitik, weite Teile der wirtschaftlichen und außenpolitischen Kooperation Westeuropas, Umweltschutzfragen etc. Sie berühren jeweils unterschiedliche, aber gewichtige nationale Empfindlichkeiten und geben daher Anlaß zu der Versuchung, sie in ihrer Substanz aus dem Gemeinschaftsprozeß herauszuhalten.

Dennoch hieße Politisierung hier nicht, diese bisherige Art des selektiven Einbezugs von Politiken in den Gemeinschaftsprozeß durch ein generelles Verfahren zu ersetzen. Sie bedeutet vielmehr, die Selektion nach neuen Gewichtungen vorzunehmen. Im Vordergrund stünde statt der für die „negative“ Integration charakteristischen, tendenziell unpolitischen Auswahl eine Vorgehensweise, die den höheren Politikgehalt der heutigen integrations-

würdigen Materie als Herausforderung annähme.

bb) Träger der Integration

Auch beim zweiten Element der Politisierung, den Integrationsträgern, würde es sich um eine problemorientierte Neuverteilung der Schwerpunkte innerhalb des Gemeinschaftsprozesses handeln. Entgegen der bisherigen Gepflogenheit, die nationalen und europäischen Administrationen nahezu als alleinige Planer, Vollzieher und Träger von Integrationsritten zu betrachten, sollten diese Funktionen aufgeteilt und teilweise delegiert werden. Es ginge darum, in vertretbarem Umfang breiten Bevölkerungsschichten direkt und über ihre Verbände aktive Rollen in der Gemeinschaftspolitik und im Einigungsvorgang zu übertragen, und zwar je nach dem Selbstverständnis ihrer Aufgaben in der Gesellschaft. Dazu würde auch gehören, daß dieses Selbstverständnis im Einzelfall für den europäischen Rahmen neu zu bestimmen wäre und die Akteure folglich auch ihre innere Organisation dementsprechend umzubilden hätten.

cc) Infrastruktur

Dritte Komponente der Politisierung wäre die Entwicklung einer europäischen institutionellen und politischen Substruktur, die den Leerraum zwischen der Basis und den entscheidenden europäischen Gremien auszufüllen vermöchte. Damit sind einmal verschiedene transnationale Plattformen gemeint, auf denen die Vielzahl der nicht-staatlichen Integrationsakteure sich über ihre Interessen und Werte bezüglich europäischer Politik auseinandersetzen bzw. ihre Bedürfnisse gegenüber Europa überhaupt artikulieren können. Zum anderen geht es um Mechanismen der Weitervermittlung von politischen Ansprüchen und Einstellungen nach Brüssel sowie — in umgekehrter Richtung — um die Multiplizierung des Informationsflusses von der Gemeinschaftszentrale in die europäische Öffentlichkeit hinein. Schließlich gehört in diese Kategorie die ganze Palette der Kooperations- und Regelungsmöglichkeiten zwischen Akteuren von Einzelstaaten, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat mehr oder weniger exemplarisch angelegt sind. Für diese Art von Direktkontakten auf subgouvernementaler Ebene mit wechselnden Partnern und Anlässen wären von den nationalen und europäischen Regierungen die Rahmenbedingungen zu entwickeln.

Die Entstehung einer solchen politischen Infrastruktur würde der beiden oben genannten Politisierungselemente als Ergänzung bedürfen: Nur bei gleichlaufender Schwerpunktbildung in nicht-technischen Integrationspolitiken und bei Bereitschaft zu intensivierter Beteiligung der Bürger an den Planungen und Entscheidungen der Gemeinschaft würde sich eine dauerhafte Basis für die Konsens- und Integrationsfähigkeit der europäischen Regierungen entwickeln lassen.

Unter diesen Bedingungen würde beispielsweise die Diskrepanz zwischen nationalem Politikmonopol und transnationaler Problemstruktur nicht mehr als Dilemma hingenommen, sondern als Überbrückungsaufgabe interpretiert. Die Förderung nur einer der drei Komponenten des Politisierungskonzepts würde dagegen im Integrationszusammenhang kaum etwas bewirken. Ein Infrastrukturrahmen, der weder durch geeignete Akteure noch durch politische Masse ausgefüllt wäre, vermöchte nicht jene Problemursachen der Europapolitik so in Angriff zu nehmen, wie es deren Komplexität und Verwobenheit verlangt. Erst die gleichgewichtige Entwicklung der Politisierungselemente würde sie voll funktionsfähig machen.

b) *Simulation des Vorgehens*

Der Prozeß der Politisierung in der Gemeinschaft befindet sich bereits in Bewegung, seine Faktoren sind ansatzweise entwickelt. Eine Reihe politisch schwieriger Materien, wie beispielsweise die Statuten der Europa-AG, die Währungsschlange, die gemeinsame Energiepolitik, ist in Angriff genommen. Eine Vielzahl von Interessenvertretern und Verbänden, vor allem Wirtschaftsverbänden und Berufsorganisationen, ist im Willensbildungsprozeß der Gemeinschaft engagiert; dafür sind auch institutionelle und politische Substrukturen vorhanden. Dieser Bestand, der quasi als Nebenprodukt der „negativen“ Integration mehr oder minder spontan entstanden ist und als „passive“ Politisierung bezeichnet werden kann, wäre durch einen „aktiven“ Politisierungsprozeß fortzuentwickeln.

Am Beginn dieses Vorhabens müßte eine Verständigung der Beteiligten über Ziele, Motive und Maßnahmen stehen, d. h. es müßte umfangreich vorbereitet sein und dürfte seinem Charakter entsprechend nicht nur in einer Ressort- oder Interessenperspektive allein gestartet werden. Die Initiative dazu könnte zwar von jeder der europäischen Akteursebenen ausgehen, würde aber zur Multiplizierung ihrer Wirkung von Anfang an der Aktionsbe-

reitschaft und -fähigkeit mehrerer Integrationsträger bedürfen. Denkbar wäre, daß die neun Regierungen in Zusammenarbeit mit der EG-Kommission Maßnahmen zur aktiven Politisierung der Gemeinschaftsbildung in Gang setzten, und zwar durch eine Einigung darüber, daß den Problemursachen der stagnierenden Integration mit einem politisch-strukturellen Konzept begegnet werden müßte. Eine solche Deklaration könnte Teilergebnis einer Sitzung des Europäischen Rates sein oder als qualitativ inhaltlicher Anspruch im Rahmen der Berichte und Stellungnahmen zur Substanz der Europäischen Union eingebracht werden.

Umgekehrt könnte die Diskussion um die Europäische Union eine Ansatzthematik sein für eine umfangreiche Beteiligung aller politischen Kräfte in Europa²⁸⁾. Bei solchen Grundsatzdebatten müßten die Aufgabenhorizonte und -dimensionen für die westeuropäische Gesellschaft insgesamt überschaubar gemacht werden, so daß die europäischen Interessengruppen die Definition ihrer meist binnenpolitischen Ziele vor dem Hintergrund der außenpolitischen Notwendigkeiten der Staatengruppe vornehmen könnten. Es handelt sich dabei um Problemverbindungen, die sich nicht von der Ministerialbürokratie allein klären lassen. Hier ist die Situation zumindest in dieser Hinsicht anders als bei der Phase vor den Verträgen vom Jahr 1958. Es geht um Entscheidungen, von denen die Bevölkerung weiß, daß sie sie unmittelbar betreffen; es geht letztlich um die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung.

Für die Erstellung von Verfassungsinhalten scheinen die Ausschüsse hoher Beamter nur wenig liefern zu können. Eher wären die nationalen Abgeordneten, die gleichzeitig europäische Abgeordnete und lokale Wahlkreisvertreter sind, in der Luxemburger Versammlung wohl das berufene Gremium. Der Ankündigungseffekt der Direktwahl des Europäischen Parlaments für 1978 hat schon erwiesen, daß es durchaus politisches Gewicht und Autorität entwickeln kann, daß die Parteien Möglichkeiten und Notwendigkeiten für substantiellere Zusammenarbeit sehen und daß politische Strukturveränderungen mit dieser Methode eingeleitet werden können²⁹⁾.

²⁸⁾ In diesem Sinne hat beispielsweise der Kongreß der Liberalen Internationale im Oktober 1974 in Florenz Vorstellungen zur Europäischen Union formuliert und diskutiert. Vgl. Europa-Union, Nr. 2 (1975), Beilage Informationsdienst, S. 5 f.

²⁹⁾ In diesem Sinne äußerte sich Kommissionsmitglied Guido Brunner; vgl. Vereinigte Wirtschaftsdienste (VWD), 28. 5. 1975, S. 1/4. Tatsächlich ist in

Dieses Beispiel für materielle Ansatzstellen zur Politisierung der Gemeinschaft läßt sich durch eine Fülle weiterer Materien im Rahmen europäischer Außen- und Binnenpolitik ergänzen. Hinweise dafür geben etwa der Wunsch des Europäischen Gewerkschaftsbundes, die Implikationen des Lomé-Abkommens mitzutragen³⁰⁾, und das Verlangen der Europäischen Unternehmerorganisation UNICE nach einer Erörterung von Inhalten gemeinschaftlicher Rohstoffpolitik u. a.³¹⁾.

Entscheidend bei der Aufnahme dieser Ansätze wäre, daß nach der Anstoßphase der Politisierung ihre Inganghaltung gesichert bliebe, und zwar mit Hilfe andauernder politischer Funktionen und Herausforderungen, an denen sie sich fortentwickeln könnte. Gleichzeitig müßten die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Entfaltung des Politisierungsprozesses verbessert und der Prozeß selbst gesteuert werden. Vor allem den Regierungen fiel hierbei neben der Kommission die entscheidende Rolle zu. Prozeßsteuerung würde über eine Leitlinienbildung hinaus bedeuten, Anreize und Pilot-Projekte zu schaffen sowie materielle und immaterielle Hilfestellungen zu leisten.

Diese Fragen der Prozeßlenkung sind aber auch unter den nicht-gouvernementalen Akteuren selbst von Bedeutung. Beispielsweise sind zumindest in der Bundesrepublik die Gewerkschaften davon überzeugt, „daß ohne Rückendeckung durch die politischen Parteien, die einheitliche Programme für Europa entwickeln, die Gewerkschaften nicht der entscheidende Stoßtrupp sein können“³²⁾. Die Politisierungsstrategie in Westeuropa wäre von diesen Interdependenzen unter den großen gesellschaftlichen Gruppen ebenso bestimmt wie durch deren Ideen- und Interessengegensätze. Die europäische Auseinandersetzung der gesellschaftlichen Gruppen in Westeuropa untereinander müßte daher als Teil eines neuen Entscheidungsprozesses in der EG betrachtet und betrieben werden: Durch Einbezug bisher im europäischen Geschäft marginal operierender Integrationsakteure wäre die gegebene eindimensionale Entscheidungsstruktur nach und nach von einer vervielfältigten Willensbildung gestützt.

jüngerer Zeit z. B. auch die Qualität der Debatten im Europäischen Parlament merklich gestiegen, ferner haben die liberalen Parteien Westeuropas eine Föderationsbildung für März 1976 angekündigt. Vgl. Europa-Union, Nr. 8 (1975), Interview mit Martin Bangemann, S. 3/5.

³⁰⁾ Vgl. VWD, 29. 4. 1975, S. I/5.

³¹⁾ Vgl. VWD, 16. 1. 1975, S. I/4.

³²⁾ Vgl. Hensche (DGB-Bundesvorstand) in Frankfurter Rundschau, 16. 7. 1974, S. 4.

Parteien und Verbände wären anzuhalten, auf breiter Front als Vermittler für Forderungen und Stellungnahmen zwischen Bevölkerung und europäischer Administration zu wirken. Umgekehrt wären die Programme und Vorhaben der europäischen Gremien in den Untergliederungen der Verbände und Parteien zu diskutieren. So hätten sich hier wie da substantielle Leitlinien, europapolitische Standpunkte und Aktionskonzepte herauszubilden. Die Wechselwirkungen von konkreten Anliegen und ihre Diskussion auf breiter Basis einerseits sowie den Entscheidungsimpulsen von unten auf die europäische Handlungsinstanzen andererseits würden das prozedurale Kernstück politisierter Gemeinschaftsbildung ausmachen.

Für die Wechselwirkungen und Kommunikationsprozesse zwischen der Bevölkerung und der europäischen Administration stünden grundsätzlich zwei Wege zur Verfügung:

aa) Der vertikale Weg

In diesem Fall würde die Erörterung und Promovierung europäischer Fragen essentiell im nationalen Rahmen erfolgen, in den eingespielten Gremien und unter Benützung der nationalen Vermittlungskanäle. Endstation dieses parallelen und isolierten Prozesses in den neun Staaten wäre entweder die nationale Regierung, die sich mit den politischen Führungen der übrigen Mitgliedsländer konzertiert, oder direkt die europäische Administration. Europäischer Adressat und Absender würden somit über die jeweiligen nationalen Spitzen als Relais bedient.

bb) Der horizontale Weg

Hier käme es zu direkter Querschaltung innerhalb der neun Staaten auf — soweit wie möglich — jeder Artikulations- und Aktions-ebene. Die Behandlung von europäischen Problemen würde hier in erster Linie transnational erfolgen, d. h. die nationalen Willensbildungsprozesse wären miteinander verflochten.

Beide Wege sind zwar analytisch trennbar, in der Realität jedoch teilweise miteinander verknüpft. Die Entwicklung der Möglichkeit, sowohl auf die eine wie auf die andere Weise vorgehen zu können wie die Verbindung beider zu benutzen, würde den Akteuren wichtige Handlungsoptionen verschaffen. Während auf dem bisher überwiegend verfolgten ersten Weg im Höchstfall die Interessen der nationalen Gruppen europäischen Charakter er-

hielten, würde sich über den horizontalen Weg zusätzlich eine Europäisierung von Gruppenorganisationen herausbilden. Im Rahmen der Politisierungsstrategie der Gemeinschaft wäre folglich der zweite Weg besonders zu betonen, da er auf eine Vervielfachung der zwischenstaatlichen Konsensbildungsebenen abzielt und somit Potentiale für die Bildung einer innergemeinschaftlichen Infrastruktur entstehen läßt.

Die Entwicklung des politisch-strukturellen Unterbaus in Westeuropa hätte je nach Handlungsträger und Fragestellung besondere Ausprägungen. Eine zentrale Rolle käme den politischen Parteien und den Sozialpartnern zu. Ein bedeutender Teil ihrer Aktivitäten wäre daraufhin zu untersuchen, ob und in welchem Umfang er europäisiert werden sollte. Dies wäre zu betreiben über häufigere europäische Zusammentreffen, über Anstrengungen zur Identifizierung europäischer Probleme und Erörterungen ihrer Lösungsmöglichkeiten.

Hier würden sich allmählich institutionelle und politisch-normative Verflechtungen einstellen, Absprachen gemeinsamer europaspezifischer Ziele und Aktionen entwickeln lassen, und schließlich käme es zur Bildung von Föderationen.

Weitere Aufbauelemente wären die Bildung grenzüberschreitender Regional- und Lokalverbände sowie Kooperationsabkommen zwischen Kammern und Kommunalverbänden. Grenzarbeitsgemeinschaften hätten vornehmlich an den Binnengrenzen der Gemeinschaft ein weitreichendes Feld für fruchtbare Zusammenarbeit (Regionalplanung etc.)³³⁾. Möglicherweise ist diese Betonung der lokalen transnationalen Orientierung der Integration weitaus förderlicher als bisher angenommen.

Neben der Entwicklung dieser zwischenregionalen und zwischennationalen Direktbeziehungen auf verschiedenen Ebenen der Gemeinschaft würde die Intensivierung der politischen Aussprache und Aktion in den bestehenden europäischen Gremien (Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Ständiger Ausschuß für Beschäftigungsfragen, Paritätische Ausschüsse, etc.) einen weiteren Schwerpunkt des Vorgehens nach dem hier erwogenen Konzept bilden. Über die qualitative Verbesserung dieser Organe und Institute ist in jüngster Zeit sehr viel diskutiert wor-

³³⁾ Vgl. V. v. Malchus, Partnerschaft an europäischen Grenzen — Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Europäische Schriften, Band 39/40, Bonn 1975; Ortoli, Die Europäische Union im Jahre 1980: Bürger, Gemeinden und Regionen — deren Stellungnahmen zu den Regierungsvorschlägen, Ansprache, Wien 3. 4. 1975.

den³⁴⁾. Darüber hinaus wäre der quantitative Ausbau dieser Mitwirkungsgremien (z. B. Sozialkonferenz, Regionalpolitischer Ausschuß) für die Mobilisierung der Direktkontakte zwischen europäischen Bevölkerungsgruppen einerseits und deren Verknüpfung mit den europäischen Entscheidungsgremien andererseits zentral³⁵⁾. Nur wo Partizipation auch erkennbaren Gestaltungseinfluß auf europäische Politik bedeutet, wird sich hinreichend breit gestreutes Engagement für europäische Problemlösungen finden lassen.

Dies gilt nicht nur für den unmittelbar verbandsbezogenen Selbstzweck, sondern vor allem für die Entwicklung der europäischen Integration als eines nicht verbandspezifischen Fremdzwecks. Die Politisierungsstrategie basiert darauf, daß Selbstzweck optimal nur durch gleichzeitige teilweise Übernahme von Fremdzweck erfüllt werden kann. Die Aufgabe, die sich insofern für alle Akteure einschließlich der Regierungen stellt, lautet, die europäische Bewußtseinsbildung zu erhöhen und die Voraussetzungen dazu zu entwickeln, indem das politische Leben auf europäischer Ebene organisiert und gleichzeitig das innerstaatliche politische Leben europäisiert wird.

2. Das Konzept in der Anwendung: ambivalente Konsequenzen

Das Politisierungskonzept ist als integrationspolitische Maßnahme gedacht, und zwar zur Beseitigung und Überbrückung der oben beschriebenen politisch-strukturellen Unzulänglichkeiten im Prozeß der Gemeinschaftsbildung. Innerhalb dieser Aufgabe liegt das Schwergewicht auf der Entwicklung europäischer Substrukturen als integralem Teil des gesamten policy-making-Prozesses in der EG, d. h. erst in zweiter Linie auf einer Reformierung der Entscheidungswege und -organe in Brüssel³⁶⁾, wengleich diese im Zuge der Entwicklung der Substrukturen adäquate Veränderungen zu erfahren hätten. Das Anliegen besteht also weniger in der Reform vorhandener Organe als in der prinzipiellen Fort- und Neuentwicklung des bisher schwachen europäischen Unterhaus.

³⁴⁾ Beispielsweise wurde eine Neubelebung des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen im Herbst 1974 erwogen und auch durchgeführt, nachdem er seit 1972 brachgelegen hatte. Vgl. VWD, 18. 12. 1974, S. I/5.

³⁵⁾ Die europäischen Gewerkschaften forderten z. B. eine außerordentliche Sozialkonferenz über die Folgen der Energiekrise. Vgl. VWD, 28. 1. 1974.

³⁶⁾ Vgl. die Anregungen hierzu bei Ch. Sasse, Regierungen, Parlamente, Ministerrat, Bonn 1975 (Europäische Studien, Bd. 6).

a) Erfolgsversprechende Wirkungen

Die Erwägung der Politisierung böte die Chance, sich die Unausgewogenheiten und Defizite im Integrationszusammenhang bewußt zu machen. Dies wäre entscheidend für das Erkennen der Voraussetzungen einer qualitativen Fortentwicklung zu „positiver“ Integration, für die folglich notwendige Änderung der Optik bei den Integrationsträgern. Gleichzeitig wären die Ansprüche und Erwartungen an eine Europäische Union damit in ein realistisches Licht gerückt. Es wäre deutlich, daß zur Überwindung der andauernden europäischen Schwierigkeiten an den Problemursachen anzusetzen ist. Beispielsweise könnte dem Erfordernis Rechnung getragen werden, daß Wohlstandssicherung ein transnationales Unterfangen ist und die Gemeinschaft als regionale Ebene eine optimale Größe dafür besitzt. Dies gilt ferner für die Erhaltung eines beständigen sozialen und gesellschaftlichen Fortschritts. Aber ebenso für Währungs-, außenpolitische und Versorgungsfragen wäre durch Politisierung eine Effizienzsteigerung möglicher, u. a. über gesteigerte Solidaritätsbereitschaft aufgrund gemeinsamer Willensbildung breiter Bevölkerungsgruppen³⁷⁾.

Die Partizipation vieler Handlungsakteure und Gruppen würde unter dem Aspekt der Verantwortungsübernahme vor allem Krisen- und Rezessionssituationen gerecht, aber auch die Schwierigkeiten der Schönwetter-Perioden, wie die wachsenden nationalen Disparitäten und Prioritätsunterschiede, wären eher überbrückbar: Die Politisierung wäre nicht als Mittel zur Beseitigung solcher Ungleichgewichte und Disharmonien gedacht, sondern als Weg zur Verständigung über solche Ungleichartigkeiten sowie über Fragen der Opportunität des Ausgleichs. Damit könnten Lösungen in der Sache möglich sein und doch Integrationsoptionen offengehalten werden, möglicherweise wären wegen „klimatischer“ Verbesserungen sogar Fortschritte erleichtert. Integrative Wirkungen selbst wären vornehmlich durch die Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für „positive“ Integration in Westeuropa zu erwarten. Die Politisierung trafe sich hier inhaltlich mit dem Prozeß der Herausbildung von Regeln und Zielen für den koordinierten Einsatz des interventionistischen Instrumentariums in der EG. Es würde sich um den Anspruch handeln, die Dimen-

sion der gemeinschaftlichen Interventionspolitik nicht nur der Dimension der problemverursachenden Faktoren anzupassen, sondern darüber hinaus das bestehende Vakuum legitimatorischer Sicherungen auszufüllen. Für die einzelnen Entscheidungen im Rahmen gemeinsamer Prozeß- und Ordnungspolitik würde durch die Politisierung begonnen, die adäquaten Legitimationsebenen aufzubauen.

Neben der bisherigen europäischen Organisation des Sachverständigen der Gruppenvertreter würden nunmehr auch ihre politischen Orientierungen über den nationalen Rahmen transzendiert. Die europäisierte Auseinandersetzung der gesellschaftlichen Gruppen untereinander wäre Bestandteil des neuen Willensbildungsprozesses in der EG. Die Kapazitäten der Konfliktaustragung auf Gemeinschaftsebene würden ausgedehnt. Diesem Prozeß läge einmal die Bewahrung des Ideals der gesellschaftlichen Gruppenvielfalt und -konkurrenz zugrunde, zum anderen die Vermutung, daß damit eine wesentliche Voraussetzung für eine europäische Machtbestätigung der regierenden Eliten erfüllt sein könnte.

Dadurch wäre der Gemeinschaftsbildungsprozeß an zentraler Stelle verbessert. Der Aufbau einer europäischen politischen Infrastruktur würde helfen, den Entwicklungsgang Europas ausgeglichener und stabiler zu gestalten. National geschwächte Regierbarkeit wäre europäisch kompensierbar. Der jetzigen Integrationsphase wäre insofern entsprochen, als die Fähigkeit bestünde, Integriertes zu verfestigen, zu verwalten und seine Eigendynamik im Rahmen „positiver“ Integration zu lenken. Damit wären zentrale Teile der erforderlichen Grundausrüstung der Europäischen Union vorbereitet.

Im Ergebnis können daher die positiven Wirkungen des Politisierungskonzepts als Möglichkeit eingestuft werden, die Voraussetzungen für die Realisierung von kurz- und mittelfristigen Grundzielen der westeuropäischen Einigung schafft und die Erreichung des langfristigen Ziels einer Staatengemeinschaft erleichtert. Anders als die normativ-funktionale Integrationsmethode, die ihren Wert für die „negative“ Integration bewiesen hat, wäre für die neuen Probleme der „positiven“ Integration die hier umschriebene Methode adäquat, wenngleich noch zu prüfen ist, inwieweit sie schwieriger zu verwirklichen und risikoreicher sein wird.

b) Risiken der Realisierung

Die Inangriffnahme massiver Politisierung der Gemeinschaft unterliegt teils begünstigenden,

³⁷⁾ Als punktförmiger Ansatz dazu könnte die bereits erwähnte Bereitschaft des EGB „zu einer wirklichen Mitarbeit an einer offenen Politik der Entwicklungs-Zusammenarbeit“ gesehen werden.

teils hemmenden Bedingungen. Im Gefolge der internen EG-Krise und der wirtschaftlichen Rezession wurde die Unzulänglichkeit der gegebenen Verfahren zur Steuerung und Fortentwicklung der Gemeinschaftspolitik nur zu evident. Die Bereitschaft zur grundsätzlichen Behebung einiger Konstruktionsmängel der EG scheint insofern bei den Regierungen gestiegen zu sein. Andererseits dürfte die instinktive Flucht der Regierungen aus der EG in den Nationalrahmen bei Belastungssituationen nach wie vor die Regel bleiben³⁸⁾, so daß möglicherweise eher die Handlungsträger der nicht-gouvernementalen Ebene für eine Umsetzung der Politisierungsstrategie in Frage kämen. Sie wiederum sind weitgehend auf Initialzündungen seitens der Regierungen angewiesen, da sie — bezogen auf ihre Aufgaben und ihre Organisation — noch dem Trägheitsmoment der nationalen Ausrichtung unterliegen.

Dieser Kreislauf deutet bereits an, daß mit einem plötzlichen Durchbruch zugunsten einer weitgreifenden Politisierungswelle kaum zu rechnen ist, selbst wenn eine solche Aktion durch einen spektakulären Entschluß der Regierungschefs eingeleitet würde. Die Erfolgserwartungen müßten sich daher weniger auf den großen Wurf als vielmehr auf eine stetig durchdringende Einsicht stützen, wie sie bei einigen Akteuren und Gruppen bereits zu beobachten ist. Die europäischen Parteitreffen mit spezifisch europäischen Diskussionsthemen werden in jüngster Zeit häufiger. Die Berufs- und Unternehmensverbände sind seit langem installiert. Die Gewerkschaften haben sich im EGB fast vollständig versammelt und organisieren allmählich gemeinsame Aktionen³⁹⁾.

Noch sind diese Aktivitäten etwas zufällig, mehr oder weniger isoliert. Die europäischen Verbandsteile sind weitgehend damit beschäftigt, sich intern zu strukturieren. Ihre personelle und materielle Substanz ist im Vergleich zu den nationalen Verbänden meist recht dünn. Den nationalen Verbänden fällt es schwer, ihre Rolle und teilweise ihre Organisationsstruktur bezogen auf die neuen Gegebenheiten zu reformieren und zu relativieren, was die entsprechende europäische

Strukturbildung behindert. Auch die Interessenvielfalt und die politische Spektrumsbreite in einem einzigen „Lager“ setzt die politische Wirksamkeit stark herab⁴⁰⁾. Es erfordert viel Kraft, die verbandsinternen Diskussionen in Gang zu bringen, wenn die Anreize, z. B. in Form von tatsächlichem Entscheidungseinfluß, fehlen.

Die Schwierigkeiten im institutionell-organisatorischen Bereich sind demnach noch beträchtlich, im Verhältnis zu den politischen Barrieren gerade im Anfangsstadium einer Politisierungsinitiative sind sie jedoch gering. Die Regierungen sind unsicher in bezug auf Stellenwert und Dynamik einer wachsenden europäischen Infrastruktur. In einigen Hauptstädten (z. B. Paris) wird befürchtet, daß der Einfluß von Parteien und besonders der Gewerkschaften auf europäischer Ebene unverhältnismäßig ansteigt, wodurch die Steuerungsfähigkeit von nationaler und Gemeinschaftspolitik weiter sinken würde. Darüber hinaus wird befürchtet, daß mit dem Einflußzuwachs auf europäischer Ebene und durch transnationale Kooperation ein Machtzuwachs der nicht-gouvernementalen Eliten auch im nationalen Rahmen zu erwarten ist. Diese Entwicklungsperspektive bremst die Initiativfreundlichkeit der Regierungen, was sich um so stärker auswirkt, wenn sie im Integrationsprozeß (gering gesagt) Meinungsführer sind bzw. sein sollten, so wie es in der Bundesrepublik Deutschland etwa die Parteien für die Gewerkschaften sind.

Neben diesen psychologisch-strukturellen Hemmnissen wird die Realisierungsaussicht des Politisierungskonzepts nicht unerheblich durch die Tatsache beeinflusst, daß es mit seinen drei Komponenten („empfindliche“ Materie, Vielzahl von Akteuren, europäische Substruktur) mitten in zwei zentrale Problemkomplexe der Gemeinschaftszukunft führt. Zum einen: Wie soll die gesellschaftliche Ordnung im Europa der Zukunft aussehen? Wie offen soll die Gesellschaft sein? Wie differenziert sollen Macht und Kontrolle verteilt sein? Wo sind Grenzen der Partizipation? Welchen Stellenwert soll Pluralismus haben etc.? Zum anderen: Welche Integrationsdichte wird für Europa angestrebt? Wieviel nationale Eigenständigkeit soll gegenüber der europäischen Zentralgewalt bewahrt bleiben? In welchem Umfang können je Sektor unter-

³⁸⁾ Diese Reaktion ist besonders einleuchtend, wenn man den Unterschied zwischen „Integration im Wachstum“ und „Integration in der Rezession“ berücksichtigt.

³⁹⁾ Beispielsweise hat der EGB eine Initiative zur Kontrolle „ausufernder internationaler Wirtschaftsmacht“ unternommen und einen Vorschlagskatalog der EG-Kommission übermittelt. Vgl. VWD, 5. 2. 1974, S. I/3.

⁴⁰⁾ Vgl. dazu G. Vedel, Europäische Parteien vorerst noch Zukunftsmusik, in: VWD, 29. 4. 1974, S. I/1 f.; ferner: Welten liegen zwischen den Gruppen, in: VWD, 16. 7. 1975, S. I/1 f.

schiedliche Gemeinschaftsqualitäten fortbestehen etc.?

Diese Fragen sind in Europa weitgehend offen, teilweise noch nicht einmal ernstlich politisch diskutiert. Eine Entscheidung für den Weg der Politisierung wäre in gewissem Umfang eine bestimmte Antwort. Beispielsweise könnte in der Verfolgung des Politisierungskonzeptes eine Gegenbewegung zur heutigen Betonung intergouvernementaler Gemeinschaftsbildung gesehen werden. Es ist einleuchtend, daß die Wichtigkeit dieser Entscheidungen, die mit der Politisierungsfrage verbunden sind, einiges Zögern bei den Handlungsträgern erzeugt.

Selbst eine zügige Verwirklichung des Politisierungskonzeptes wird die beschriebenen politisch-strukturellen Mängel der Integration Westeuropas nur teilweise beheben können. Die Politisierung selbst schafft zusätzliche Schwierigkeiten, die Unwägbarkeiten bleiben erheblich. Aber ein Wandel in der Integrationsstrategie scheint ohne Risikobereitschaft nicht denkbar. Möglicherweise provoziert gerade ein gewisses Maß an Unkalkulierbarkeit jene kreativen und innovativen Kräfte, die für die Ausformung der neuartigen Gemeinschaftsqualität erforderlich sind.

Andererseits läßt sich unerwünschtes Risiko sicher nicht dadurch einschränken, daß der Prozeß sich selbst überlassen bleibt. Ungleichartige oder ausufernde Bewegungen, z. B. in Richtung eines von den Gewerkschaften oder den Unternehmern gesteuerten Europa, könnten die Folge sein. Politische Willensbildung könnte sich am europäischen System vorbei entwickeln. Befürchtungen solcher Art mögen aus der Erfahrung vom Einzelstaat her als unrealistisch erscheinen; unter Berücksichtigung der Situation aller Mitgliedsstaaten zusammen, die gerade in einem qualitativen Wandel der Gemeinschaftspolitik zum Zuge kämen, kann sich jedoch eine andere Einschätzung ergeben. Vor allem durch Beteiligung am Prozeß ließen sich insofern Gefahren kalkulierbarer machen.

Die unerläßliche Beteiligung der Regierungen kann — wie gezeigt — nur bestimmte Inputs leisten. Dazu gehört in erster Linie die rationale Verarbeitung des Problems, d. h. die Erkenntnis, daß zu Unrecht vielerorts die Grundlinien der bisherigen Integrationsver-

Diesen Umschaltschwierigkeiten von der „passiven“ zur „aktiven“ Politisierung und den Ungewißheiten der Entwicklung des Politisierungskonzeptes stünde andererseits die Gewißheit gegenüber, daß substantielle Integrationsfortschritte in verschiedenen Bereichen ohne Beseitigung methodischer, politischer und struktureller Blockierungen, wie sie in Teil II beschrieben wurden, nicht zu erreichen sind. Solche Felder sind in erster Linie dort, wo die Bevölkerung gewohnheitsmäßig oder in jüngster Zeit ein gewisses Maß an Partizipation und Kontrolle verlangt und wo die Staatsregierungen auf Legitimation und Steuerungsfähigkeit angewiesen sind.

IV. Fazit

fahren weiterhin für zukunftssträftig gehalten werden, obwohl sich der Integrationsprozeß inhaltlich gewandelt hat. Tatsächlich behalten jene Methoden weiterhin einen Wert, aber für die „positive“ Integration sind sie untauglich; hier müssen adäquatere Konzepte erwogen werden.

Die Methodenentwicklung für „positive“ Integration ist unterentwickelt. Sie wird um so wichtiger, je weitreichender die Erwartungen sind, die neuerdings wieder an die Europäische Union geknüpft zu werden scheinen. Selbst wenn die Europäische Union lediglich eine Festschreibung des Erreichten bringt oder als einfache Durchgangsstufe zu einer fernen Finalität definiert wird, würde ohne die beschriebene Konzeptbildung ein Teil des Fundaments fehlen. Welche qualitative Form der Staatengemeinschaft in Westeuropa auch immer anvisiert wird, ihre Inhalte (z. B. eine europäische Wirtschafts- und Währungspolitik) werden die Politisierung des Prozesses als Realisierungsvoraussetzung haben. Es gibt genug Gründe, um diesen eingangs bewußt an die „Mission Tindemans“ geknüpften Diskussionsbeitrag von jener einseitigen Bindung zu befreien, denn selbst wenn die Prämissen und Hypothesen, von denen die Pläne zur Europäischen Union 1980 ausgehen, nicht akzeptierbar erscheinen, behalten die hier erwogenen binnenpolitischen Strukturverbesserungen ihre Bedeutung.

Diese Überlegungen mögen verdeutlichen, daß es konkrete Notwendigkeiten gibt, sich grundlegende Gedanken zu machen, ob und wie dieses „missing link“ nicht nur im Rahmen der Pläne einer Europäischen Union diskutiert, sondern auch in den langfristigen In-

tegrationsprozeß und das tägliche Gemeinschaftshandeln eingeführt werden soll, beziehungsweise wo es dort zu innovativen Schwerpunktbildungen kommen müßte. Nicht

nur die Synopse der Pläne und Vorstellungen über die Europäische Union im Anhang dieses Arbeitspapiers zeigt, daß für das Angehen dieser Aufgabe noch Raum vorhanden ist.

V. Anhang

Tabellarische Übersicht von Plänen und Überlegungen zur Europäischen Union

Die nachfolgende Aufbereitung von Berichten und Diskussionsbeiträgen zum Problemkreis „Europäische Union“ gibt einen Überblick über die Positionen

— der Organe der EG

— von gesellschaftlichen Gruppen aus Mitgliedsstaaten

— des Europarates.

Die tabellarische Form wurde gewählt, um die Präsentation der unterschiedlich umfangreichen, in ihren Schwerpunkten und Intentionen z. T. erheblich divergierenden Beiträge zu vereinheitlichen und somit die Orientierung in ihnen und die Vergleichbarkeit zwischen ihnen zu erleichtern. Unvermeidlich werden auf diesem Wege einige Stellungnahmen in ein Prokrustesbett gezwängt, doch wiegt der Vorteil der größeren Übersichtlichkeit diesen Nachteil auf. Dennoch erlaubt die grobe Rasterbildung eine flüchtige Vergleichsprüfung, ob und in welcher Weise auf bestimmte Problemfelder eingegangen wird. Die so gewonnenen Aussagen sind zwar für ihren Zweck als Background-Material zur Einordnung des vorliegenden Arbeitspapiers hinreichend. Für weiterführende Analysen ist jedoch eine Lektüre der ausführlichen Originaltexte erforderlich.

Während in die Übersicht alle Berichte der Organe der EG einbezogen wurden, handelt es sich bei den aufbereiteten Stellungnahmen gesellschaftlicher Akteure und Gruppen der Mitgliedsstaaten um eine zufällige Auswahl. Das Verfahren scheint gerechtfertigt, weil eine Vollständigkeit der Berichte bzw. eine Repräsentation der westeuropäischen Öffentlichkeit ohnehin nicht zu erreichen ist, wenn es in das Belieben dieser Akteure gestellt ist, ob sie Stellung beziehen oder nicht. Die aufgeführten Texte haben somit eher illustrativen als repräsentativen Charakter. Eine Ausnahme mag hiervon der Spierenburg-Bericht darstellen, der auf einer Diskussion der wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen der

Niederlande beruht und für die eigene Regierung erstellt wurde.

Berichte der Organe der EG

1. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht der Kommission über die Europäische Union, Brüssel, 25. 6. 1975, Dokument KOM (75), 400, 68 S.
2. Europäisches Parlament: Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die Europäische Union (Berichtersteller: Alfred Bertrand), Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1975—1976, Dokument 174/75, 7. 7. 1975, 12 S.
3. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Vorschläge des Gerichtshofs zur Europäischen Union, Brüssel, 19. 7. 1974, Dokument I/101/74 (AG 1), 10 S.
4. Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom: Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Europäischen Union“, Brüssel, 16. 7. 1975, Dokument CES 805/75, 21 S., mit Anhang

Stellungnahmen gesellschaftlicher Gruppen

5. Adviescommissie Europese Unie: Europese Unie, Den Haag, 1. 5. 1975, 131 S. (Spierenburg-Bericht).
6. Institut für Europäische Politik: Europäische Union 1980. Fragen und Thesen im Hinblick auf den Tindemans-Bericht, Bonn 1975 (Verf.: H. Schneider, W. Wessels), 30 S.
7. Istituto affari internazionali: ohne Titel, ohne Datum (Entwurf eines Berichtes für die Association d'Etude politique Trans-européenne), 12 S.
8. Association Française d'Etude pour l'Union Européenne: ohne Titel, 23. 5.

1975 (Entwurf eines Berichts der Association d'Etude politique Transeuropeenne), 17 S.

(Beilage der Zeitung „Europa Union“, August 1975).

9. Europäische Bewegung: Stellungnahme des Bundesrates der Europäischen Bewegung zur Europäischen Union v. 9./10. 5. 1975, in: Informationsdienst des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung, 8/1975

Bericht des Europarats

10. Europarat, Parlamentarische Versammlung, Ausschuß für politische Fragen, „Charta der Europäischen Union“ (Leynen-Bericht), Straßburg, 9. Juni 1975, 13 S.

1. Bericht der Kommission über die Europäische Union

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>Die EU wird als Endstadium der Integration angesehen, das in seiner konkreten Gestalt jedoch noch nicht abgeschlossen ist, sondern eine hohe Flexibilität besitzt;</p> <p>die Kommission diskutiert mögliche Varianten der EU, ohne immer klare Optionen auszusprechen;</p> <p>die Kommission geht davon aus, daß die EU durch einen <i>neuen Vertrag</i> zwischen den Mitgliedern der EG errichtet wird.</p>	<p>Demokratie; Meinungsfreiheit; Freizügigkeit von Personen und Ideen; Mitwirkung der Völker durch frei gewählte Vertreter; Schutz der Menschenrechte; sozialer Fortschritt; wirtschaftliche Entwicklung der Völker Europas; Abbau der regionalen und sozialen Unterschiede; Frieden, Sicherheit und Stabilität; Zusammenarbeit mit Dritter Welt; europäische „Identität“ nach außen; offene Gemeinschaft; Gewaltenteilung.</p>	<p>Eine kurze Darstellung der Gegebenheiten erfolgt jeweils zu Beginn der Einzelkapitel; keine umfangreichere Analyse; als <i>unmittelbare Aufgaben</i> auf dem Weg zur EU werden genannt:</p> <p>allgemeine, direkte Wahlen zu einem Europäischen Parlament, Erweiterung des Konsultationsverfahrens zwischen Parlament, Rat und Kommission; Aktivität des „Europäischen Rates“; Stabilisierung des EG-Währungssystems; Verringerung der wirtschaftlichen Divergenzen durch den Einsatz neuer Instrumente; Harmonisierung der Ausfuhrkreditsysteme; Erweiterung des Instrumentariums für eine Analyse der Wirtschafts- und Sozialstrukturen auf Gemeinschaftsebene; allgemeiner Dialog zwischen Regierungen, Institutionen der EG und den Sozialpartnern; Ausweitung der außenpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft; Ausbau der EPZ.</p>	<p><i>1. Konstitutioneller Charakter:</i> Die Aufteilung der Aufgabenkompetenzen und der Durchführungsbefugnisse erfolgt nach dem Grundsatz der <i>Subsidiarität</i> (ausschließliche, konkurrierende oder potentielle Kompetenzen für die EU), ohne daß für eine bundesstaatliche Konstitution ausdrücklich plädiert wird; Organe der EU müssen eigene Befugnisse im Entscheidungs- und Kontrollbereich besitzen, eigene Finanzmittel haben und richterliche Funktionen ausüben können; Befugnisse der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit bleiben bestehen.</p> <p><i>2. Institutionen:</i> Die Kommission prüft „eine Reihe von Problemen im institutionellen Bereich, die als Grundlage für künftige Erörterungen dienen mögen“; das institutionelle Gefüge der EU sollte durch einen „qualitativen Sprung“ im Zuge der Erarbeitung des Gründungsvertrages errichtet werden; Grundlage wäre eine Reform des bestehenden Gefüges; es werden für die Einrichtung von legislativen und exekutiven Gewalten <i>drei institutionelle Modelle</i> diskutiert:</p> <p><i>MODELL 1:</i> <i>Regierungsorgan</i> als Fortentwicklung des derzeitigen Rates aus Ministern der nationalen Regierungen bestehend, permanentes Organ mit Exekutivgewalt und Administrationsbefugnissen</p> <p><i>Legislativorgan</i> durch Parlament mit zwei Kammern (Völkerkammer, Staatenkammer)</p> <p>die <i>Kommission</i> würde als politisches Organ verschwinden (evtl. reine Beratungs- und Planungsfunktion)</p>	<p><i>1. Währungspolitik:</i> Die Zuständigkeit für die Währungsfragen soll ausschließlich bei der EU liegen; die Einführung einer europäischen Parallelwährung wird als geeigneter Ansatz hierzu angesehen.</p> <p><i>2. Haushaltspolitik:</i> Haushalt der EU ist mit umfangreichen Mitteln auszustatten, damit eine Übertragung von Ressourcen zwischen den einzelnen Volkswirtschaften und eine Umverteilung zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen vorgenommen werden kann. In der Anfangsphase der EU dürften die strukturpolitischen Ziele die konjunkturpolitischen der Haushaltspolitik überwiegen.</p> <p><i>3. Haushaltsfinanzierungspolitik:</i> Eigene Einnahmen der EU durch europäisches Steuersystem, das auch direkte Steuern einschließt, und eigene Anleihen der EU.</p> <p><i>4. Wirtschaftsstrukturpolitik:</i> Die EU braucht normative Befugnisse, die auch eine direkte Gesetzgebung einschließen; Definition von Maßnahmen erfolgt durch die EU; Regionalpolitik, Raumordnungspolitik und Forschungspolitik als Beispiele genannt.</p> <p><i>5. Sozialpolitik:</i> Die EU müßte vor allem durch Anreize, schrittweise Harmonisierung und in manchen Fällen durch direkte Interventionen tätig werden können, dazu zählen sozialer Mindestschutz, gemeinsame Rechtsvorschriften, finanzielle Interventionen.</p> <p><i>6. Menschenrechtsschutz:</i> Grundrechtskatalog, der wirtschaftliche und soziale Grundrechte einschließt, muß von EU aufgestellt und überwacht werden.</p>

MODELL 2: Regierungsorgan in Form einer unabhängigen Kollegialregierung, die entweder von der Völkerkammer oder Staatenkammer oder von beiden zusammen ernannt wird

Legislativorgan durch Zwei-Kammer-Parlament, in dem die Staatenkammer von den nationalen Regierungen gebildet wird und beide Kammern bei der Gesetzgebung zusammenarbeiten

MODELL 3: Wie 2. Modell, jedoch gibt es zusätzlich einen „**Ministeraustausch**“, mit dem die nationalen Regierungen sich in bestimmten Fällen in den Entscheidungsprozeß der europäischen Regierung einschalten.

Die Kommission hält das 2. Modell für das geeignetste. Neben den in den Modellen genannten Organen sieht die Kommission den Fortbestand der Zusammenarbeit der Regierungen in institutionalisierter Form vor; ferner werden vorgesehen:

Rechnungshof: Finanzkontrolle in Zusammenarbeit mit dem Parlament

Judikativorgan: ist oberste Gerichtsbarkeit in der EU; Kompetenzerweiterung des Gerichtshofes durch Verbesserung des Anrufungsverfahrens und der „Verfassungskontrolle“

7. Außenpolitik: Die vielfältigen Formen der außenpolitischen Zusammenarbeit müssen in der EU zusammenhängend organisiert werden und eine neue Dimension erhalten; Aufhebung der Trennung von EG und EPZ; Betonung der Entwicklungspolitik; gemeinsame Diplomatie der EG-Mitglieder aufbauen.

8. Verteidigungspolitik: „Die Sicherheit der Union, ihr langfristiger Zusammenhalt und die Solidarität zwischen ihren Völkern könnten nicht voll gewährleistet werden, wenn die Verteidigungsprobleme bei der Errichtung der Union einfach außer acht gelassen werden“; Erörterung von Verteidigungsfragen durch sämtliche Mitglieder „in einem echt europäischen Rahmen“; Gegenüberstellung der nationalen strategischen Konzepte; europäische Rüstungsagentur.

2. Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die Europäische Union
(Berichterstatter: Alfred Bertrand)

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>Die Vorschläge betreffen mehr den Prozeß der Uni-onswerdung als die Be-schreibung dieser Union: Im gegenwärtigen Stadi-um ist es unmöglich, sich ein Bild von der EU in ihrer endgültigen Struk-tur zu machen, denn sie kann nur als Resultat eines Entwicklungspro-zesses gesehen werden.</p>	<p>Die EU muß eine plura-listische und demokra-tische Gemeinschaft kon-zipieren mit folgenden Zielen: Achtung der Men-schenwürde, soziale Ge-rechtigkeit, Vollbeschäfti-gung, gerechte Vertei-lung des Einkommens und des Vermögens, För-derung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wahrnehmung des Friedens in Freiheit, Ausarbeitung einer Char-ta der Bürgerrechte der Europäischen Gemein-schaft</p> <p>Gefordert wird, daß der einheitliche Charakter der Union nicht zu einer Uniformierung in der Verwirklichung ihrer Zie-le führen darf, sondern der parallelen Entwick-lung sowohl im poli-tischen Bereich wie auch auf institutioneller Ebene besondere Bedeutung zu-kommt.</p>	<p>keine umfangreicheren Aussagen</p>	<p><i>Europäische Regierung:</i> Unabhängiges Entscheidungszentrum, allein dem Par-lament verantwortlich</p> <p><i>Europäisches Parlament:</i> Haushalt- und Kontrollbefugnisse; Beteiligung an der Rechtsetzung; Mitwirkung an der politischen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten sowie an Konsolidie-rungs- und Konsultationsverfahren; Mitwirkung bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder</p> <p><i>Europäischer Rat:</i> Verzicht auf Ein-stimmigkeitsprinzip</p> <p><i>Europäische Kommission:</i> Funktion wie bisher</p> <p><i>Europäischer Gerichtshof:</i> Funktion wie bisher</p> <p><i>Wirtschafts- und Sozialausschuß:</i> Funktion wie bisher</p>	<p><i>Außenpolitik</i></p> <p>Die politische Zusammenarbeit soll in eine gemeinschaftliche Tätigkeit im Rahmen der EU umgewandelt und das Sekretariat des Rates mit der Organi-sation der Arbeiten der Konferenz der Außenminister betraut werden.</p> <p>Ohne detaillierte Diskussion werden aufgeführt:</p> <p><i>Sicherheitspolitik</i></p> <p><i>Sozialpolitik</i></p> <p><i>Regionalpolitik</i></p> <p><i>Wirtschaftspolitik</i></p> <p><i>Finanzpolitik</i></p> <p><i>Gemeinsame Haushaltspolitik</i></p> <p><i>Energiepolitik</i></p> <p><i>Rohstoffpolitik</i></p> <p><i>Wissenschaftl. Forschung und Technologie</i></p>

3. Vorschläge des Gerichtshofes zur Europäischen Union

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>Beschränkung auf Bereiche des Rechts und der Rechtsprechung</p> <p>Die Vorschläge gelten, „welche Gestalt sie (die Europäische Union) auch erhalten mag.“</p> <p>Zwei mögliche Ausprägungen der Union:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. „Gemeinschaftlichen Besitzstand wahren“ 2. „dynamische Ausweitung der bestehenden Einrichtungen konzipieren.“ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Erfordernis einer echten Rechtsordnung (Die Gemeinschaft ist ein „Rechtsstaat“) 2. Erfordernis einer wirkungsvollen Rechtsetzung 3. Erfordernis auf dem Gebiet der Rechtsprechung <ol style="list-style-type: none"> a) Einheitlichkeit der Rechtsprechung b) Einfachheit des Verfahrens <p>Wahrung der Einheit des Rechts in einer zukünftigen Europäischen Union</p>	<p>Ausbau des „Gemeinschaftsrechts, das immerhin in weniger als 20 Jahren seine Bewährungsprobe bestanden hat.“</p> <p>Verfahren, um alle im Vertrag vorgesehenen, bislang aber noch nicht ermittelten Ziele zu verwirklichen (z. B. Art. 235)</p> <p>Größtes Problem der bestehenden Gemeinschaftsstruktur: das Entscheidungsorgan</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bei dem „die Entscheidungen treffenden Organ ...“ handelt es sich in der Tat um eine wesentliche Voraussetzung einer Europäischen Union“. 2. <i>Gerichtshof</i> Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge; Ausdehnung dieser Aufgabe auf jede neue Befugnis der Institutionen; Wahrung der Einheitlichkeit und Unabhängigkeit der Gemeinschaftsrechtsprechung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Erfüllung aller Vertragsvorschriften („Die Europäische Union wäre auf Sand gebaut, wenn nicht zunächst das vollendet würde, was begonnen wurde, wenn nicht verwirklicht würde, was im Vertrag vereinbart worden ist.“) 2. Zusammenarbeit auf rechtlichem Gebiet, z. B. privatrechtliche Materien (Handelsrecht u. a.); in allen Materien des positiven Rechts (außervertragliche Haftung u. a.)

4. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Europäischen Union

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>Die Stellungnahme befaßt sich vorwiegend mit den spezifischen Interessen und Wünschen des Wirtschafts- und Sozialausschusses für eine Europäische Union</p>	<p>Wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit Europas; Frieden, Freiheit und Sicherheit für seine Bürger; Beseitigung der Grenzen; Schaffung eines natürlichen Lebensrahmens und -modus; mehr Würde und Gerechtigkeit für den Menschen durch Abbau der Ungleichheiten (Schaffung einer Charta der Zielsetzungen der Europäischen Union)</p>	<p>Die Gemeinschaft erlebte während einer langen Wachstumsperiode einen fühlbaren Anstieg des Lebenshaltungsniveaus, hohen Beschäftigungsstand und beachtliche Ausweitung von Produktion, Handel und Konsum. Die in den letzten Jahren auftretenden struktur- und funktionsbedingten Schwächen machen die Gemeinschaft jedoch besonders anfällig für die Auswirkung von nationalen und internationalen Ungleichgewichten; in allen politischen Bereichen mußten Rückschläge hingenommen werden.</p>	<p><i>Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs:</i> Politische Willensbildung und Entscheidungen</p> <p><i>Ministerrat:</i> Schwerpunktartig ausgeübte Entscheidungsgewalt</p> <p><i>Kommission:</i> Umfassende Initiativ- und Vollzugsrechte, Kompetenz zur Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen</p> <p><i>Europäisches Parlament:</i> Gesetzgeberische Gewalt, Verabschiedung von Gemeinschaftshaushalt und Gemeinschaftsgesetzen; Kontrollbefugnis in der Durchführung</p> <p><i>Wirtschafts- und Sozialrat:</i> Berater- und Gutachterfunktion</p> <p><i>Europäischer Gerichtshof:</i> Überwachung der Einhaltung der Gemeinschaftsverträge, -gesetze und -durchführungsbestimmungen</p> <p><i>Rechnungshof:</i> Kontrolle der (Steuer)-Ausgaben, Berichterstattung an das Parlament</p>	<p>1. Wirtschafts- und Sozialpolitik: Verschmelzung der wesentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele zu einem kohärenten Kern</p> <p>2. Wirtschaftspolitik: Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion</p> <p>3. Soziale Politik: Durchführung einer europäischen Beschäftigungspolitik; Erarbeitung einer europäischen Einwandererpolitik; Errichtung eines europäischen Arbeitsamtes; Harmonisierung der Arbeitsbedingungen; Beseitigung aller Hindernisse auf dem Weg zur Niederlassungsfreiheit</p> <p>4. Regionalpolitik: Verbesserung und Harmonisierung der bestehenden Anlagen und der Infrastruktur der europäischen Regionen; Schaffung und Nutzung von Fonds</p> <p>5. Energiepolitik: Weitgehende Deckung des Energiebedarfs aus eigenen Mitteln</p> <p>6. Agrarpolitik: Bestimmung des Standortes der Landwirtschaft und verstärkte Beteiligung an der modernen Gesellschaft</p> <p>7. Industriepolitik: Umstrukturierung der gewerblichen Tätigkeit nach Maßgabe der technologischen Entwicklungsperspektiven, der Entwicklung des Welthandels und Notwendigkeit der Schaffung von Arbeitsplätzen</p>

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>Die Europäische Union wird nicht als Endstadium, sondern als vorübergehende Konstruktion gesehen, deren Aufgabe es ist, auf eine Europäische Föderation vorzubereiten; der Bericht ist sehr detailliert und umfangreich, die tabellarische Übersicht kann den Inhalt nur stichwortartig erfassen.</p>	<p>Demokratie; Wahrung der Menschenrechte; Soziale Gerechtigkeit; Bildung einer Großmacht, die nicht mit den Supermächten konkurrieren will, aber auf allen politischen Gebieten den ihr gebührenden Rang einnehmen soll.</p>	<p>Der Prozeß der europäischen Vergemeinschaftung weist positive und negative Resultate auf. Es muß aber festgestellt werden, daß die Gemeinschaften in dem von ihnen vorgegebenen Rahmen in den letzten Jahren an Lebenskraft verloren haben und daß die positiven Aspekte vergangener Jahre durch Fehlschläge und Defizite der jüngsten Zeit verloren zu gehen drohen.</p>	<p><i>Rat der Union:</i> Beschlüßfassung</p> <p><i>Kommission:</i> Vorschlagsrecht (= EG-Kommission)</p> <p><i>Europäisches Parlament:</i> Beratende Funktionen; Mitbestimmungsrecht beim Erlaß von Verordnungen und Gesetzen; vermittelnde Funktion zwischen den nationalen Parlamenten und den Gemeinschaftsorganen</p> <p><i>Europäischer Gerichtshof:</i> Funktion wie bisher</p> <p><i>Wirtschafts- und Sozialrat:</i> Funktion wie bisher</p> <p><i>Europese Monetaire Bestuursraad (Zentralbankrat):</i> Überwachung der Währungsunion; Steuerung der Geld- und Kreditpolitik in der EU</p>	<p>1. <i>Währungspolitik:</i> sehr detaillierte Vorschläge, wie die Union bis 1990 zu der erwünschten Währungsunion gelangen kann</p> <p>2. <i>Wirtschaftspolitik:</i> Gemeinsamer Markt; strategische Beschlußfassung bezüglich des Geldumlaufs, der Rentenpolitik und der Devisenpolitik</p> <p>3. <i>Sozialpolitik:</i> Ausgehend von Minimumnormen sollen optimale Arbeitsbedingungen, soziale Gerechtigkeit, gerechte Verteilung von Einkommen, Verminderung der Unterschiede im Lebensstandard, Verbesserung von Existenzqualität u. Entfaltungsmöglichkeiten angestrebt werden</p> <p>4. <i>Umweltschutz:</i> Ausgehend vom EG-Vertrag soll Verminderung von Umweltverschmutzung und Lärm, Herstellung eines befriedigenden ökologischen Gegengewichts und Schutz der Biosphäre angestrebt werden; dabei Zusammenarbeit mit allen Staaten der Welt</p> <p>5. <i>Rohstoffpolitik:</i> Gemeinsame Verwaltung und Nutzung der Natur-schätze</p> <p>6. <i>Energiepolitik:</i> Beschaffung und Sicherstellung des Energiebedarfs der Gemeinschaft zu angemessenen Preisen durch Förderung der optimalen Nutzung der verfügbaren Energieträger; Maßregeln für angemessenen Energieverbrauch und -ersparnis, Förderung der Entwicklung bestehender und neuer Energieträger</p> <p>7. <i>Außenpolitik:</i> Die Union wird als eine Großmacht gesehen, die in Anlehnung an die westliche Supermacht USA eine ihren anderen politischen Aktivitäten gleichwertige Außenpolitik betreibt</p> <p>8. <i>Entwicklungspolitik:</i> Verfolgung einer weltweiten Politik, die in Abstimmung mit der internationalen Entwicklungspolitik und unter Förderung einer gerechten Wirtschaftsordnung den wirtschaftlichen Aufschwung der Entwicklungsländer zum Ziele hat</p> <p>9. <i>Verteidigungspolitik:</i> Unter dem Schutz der USA und im Rahmen der NATO Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte in Fragen konventioneller Bewaffnung, Materialbeschaffung und -entwicklung, Logistik</p>

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>„Die EU wird als eine neue Stufe des europäischen Einigungswerkes betrachtet, das über den Status quo der Integration wesentlich hinausführt und transitorischen Charakter hat.“</p> <p>Weiterführender Diskussionsbeitrag unter Berücksichtigung bereits bekannter Vorschläge; (diese werden nicht genannt)</p> <p>Der Beitrag konzentriert sich auf die politisch-strukturelle (= konstitutionelle) Seite der EU</p>	<p>„Mit der EU sollte die rechtliche Grundordnung für ein politisches Willensbildungs-, Entscheidungs- und Handlungssystem eingeführt werden, das die Artikulation von Entschlußkraft zu weiterführenden Integrationsmaßnahmen erleichtert, zugleich aber diesen Maßnahmen erhöhte demokratische Legitimität gibt und sie an rechtliche Prinzipien und Normen bindet.“</p>	<p>entfällt</p>	<p><i>1. Konstitutionelle Merkmale:</i> Es wird ein Regierungssystem für sinnvoll gehalten, „welches eine relativ breite Partizipation der politischen Kräfte am Policy-Determination-Prozeß und Vorkehrungen zur Optimierung der Problemlösungskapazität verbindet, ohne sich allzusehr in Gegensatz zu den ohnehin wirksamen Tendenzen der institutionellen Kräfteverteilung zu stellen.“</p> <p>Bundesratssystem nach eidgenössischem Vorbild</p> <p><i>2. Institutionen</i> <i>Europäischer Rat als Regierungskollegium</i> mit Beschlußfassungskompetenz über unionseigene Politiken; Entscheidungsgewalt über Fortentwicklung der Union und Bestellung von Mitgliedern eines Planungsorgans oder der Durchführungsbehörden (= Kommission)</p> <p><i>Ständiges Regierungskomitee aus Europaministern</i> zur Rationalisierung und Politisierung der Arbeitsweise des Rates</p> <p><i>Europäisches Parlament</i>, das Kontroll- und Mitbestimmungsrechte bei unions-eigenen Politiken hat; Mitwirkung bei der Koordinierung der nationalen Politiken; verstärkte Haushaltsbefugnisse; Mitwirkung bei der Bestellung der Kommission</p> <p><i>Gerichtshof:</i> (keine Funktionsbeschreibung)</p> <p><i>Wirtschafts- und Sozialausschuß:</i> (keine Funktionsbeschreibung)</p> <p><i>Der Entscheidungsprozeß</i> der EU ist durch eine je nach Problembereich und Tragweite der Entscheidung äußerst differenzierte Form des Zusammenwirkens der Organe (vor allem Rat und Parlament) gekennzeichnet</p>	<p>Es werden ohne weitere Analyse und Diskussionen aufgeführt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Wirtschafts- und Währungspolitik</i> 2. <i>Energiepolitik</i> 3. <i>Umweltpolitik</i> 4. <i>Regionalpolitik</i> 5. <i>Soziale Politik</i> 6. <i>Erhaltung und Fortentwicklung</i> der rechtsstaatlichen und demokratischen Errungenschaften 7. <i>Kontrolle multinationaler Unternehmen</i> 8. <i>Sicherheitspolitik</i> (innere und äußere) 9. <i>Internationale Wirtschaftspolitik</i> 10. <i>Außenpolitik</i> <p>Dabei bleibt offen, welche Bereiche in welchen Umfang zur „Grundausstattung“ der EU gehören sollen</p>

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>Die Europäische Union wird als Vorstufe zu einer europäischen Föderation gesehen; die Untersuchung befaßt sich sowohl mit ihrer wünschbaren Verfassung wie auch mit den politischen Schritten, mit denen sie erreicht werden soll.</p>	<p>Demokratie; Sicherung der Grundfreiheiten; wirtschaftliche, soziale und militärische Sicherheit; Schaffung einer gefestigten Europäischen Identität im Kräftespiel der internationalen Politik</p>	<p>Die wirtschaftliche Sicherheit der Gemeinschaft ist gegenwärtig von anhaltender Inflation, Arbeitslosigkeit und widrigen außenpolitischen Umständen bedroht; sie läuft Gefahr, über Rohstoffmangel und Energieprobleme auseinanderzubrechen.</p> <p>Um dem entgegenzuwirken, bedarf es politischer Solidarität und konsequent durchgeführter innerer Strukturpolitik. Die Umwandlung der EG zur Europäischen Union wird als dynamischer Prozeß gesehen, in dem nicht die Politik der kleinen Schritte, sondern nur große qualitative Anstrengungen zum Ziele führen können. Detaillierter Zeitplan zur Erreichung dieses Zieles wird aufgeführt.</p>	<p><i>Europäisches Parlament</i> Durch direkte Wahlen berufen, ausgestattet mit weitgehenden Machtvollkommenheiten, um die Gemeinschaftsinteressen gegenüber den nationalen Regierungen durchzusetzen</p> <p><i>Wirtschafts- und Sozialrat</i> Herstellung der Verbindung zwischen den einzelnen Regionen und Institutionen; Strukturpolitik; Informationspolitik; Förderung von Forschung und Ausbildung</p> <p><i>Die Europäische Kommission</i> Mitglieder werden vom Europäischen Parlament ernannt, exekutive Funktionen, z. B. bei Umweltpolitik, Technologieforschung, Verbraucherschutz, Einrichtung seiner Import-Export-Bank</p> <p><i>Europäischer Rat</i> Seine legislativen Funktionen müssen mit dem Europäischen Parlament, seine exekutiven Funktionen mit der Kommission geteilt werden</p> <p><i>Europäischer Gerichtshof</i> Soll Gemeinschaftsrecht über das Recht der Nationalstaaten stellen; dem Bürger als Appellationsinstanz bei Streitigkeiten mit nationalen Gerichten dienen</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Währungspolitik</i>: Mittels europäischer Währungsschlange und einer gemeinsamen Politik gegenüber dem Dollar soll die Europäische Währungsunion herbeigeführt werden 2. <i>Wirtschaftspolitik</i>: Schaffung einer gerechteren und stabileren Wirtschaftsordnung; Stabilisierung der Einnahmen der ärmsten Staaten; Organisation des Weltmarktes; Industrialisierung volkreicher Staaten der Dritten Welt 3. <i>Entwicklungspolitik</i>: Weltweite Kooperation mit den Staaten der Dritten Welt auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet 4. <i>Sozialpolitik</i>: Soziale Sicherheit; Arbeitsbeschaffung; freie Beweglichkeit für Wanderarbeiter in den Mitgliedsstaaten; Schaffung eines Arbeitermitbestimmungsrechts; Schaffung eines Fonds für Arbeitslose; Recht auf Ausbildung 5. <i>Kulturpolitik</i>: Wahrung der Originalität und Vielfalt europäischer Lebensweise und nationaler und regionaler Kulturen und Sprachen 6. <i>Regionalpolitik</i>: Bessere, ausgewogenere Förderung der einzelnen europäischen Regionen, u. a. durch Bevölkerungspolitik 7. <i>Verteidigungspolitik</i>: Schaffung gemeinsamer Richtlinien in der Bewaffnung; Förderung technologischer Forschungen einer gemeinsamen Waffenindustrie; Koordinierung der nationalen Verteidigungspolitiken 8. <i>Außen- und Sicherheitspolitik</i>: Soll als „zweites Bein“ neben den nationalen Außenpolitiken stehen und die Gemeinschaftsinteressen nach außen vertreten; z. B. in der Mittelmeerfrage, gemeinsame Vertretungen in der Dritten Welt, auf internationalen Konferenzen

Entwurf einer Stellungnahme zur EU an Tindemans

= Entwurf der A.F.E.U.R. (Association Française d'Etude pour l'Union Européenne) unter Berücksichtigung von Vorstellungen des Federal Trust, des Instituts für Europäische Politik, Bonn, und des IAI (Istituto Affari Internazionali)

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>Die Stellungnahme will sich als Produkt transnationaler Überlegungen verstanden wissen. Sie will nicht das Ideal einer EU zeichnen, sondern orientiert sich an den bisherigen Prinzipien der Gemeinschaftsbildung und dem gegenwärtig Realisierbaren. Ab wann die qualitativ (vor allem institutionell) verbesserte Gemeinschaft „EU“ genannt werden kann, wird als unwichtig betrachtet, jedoch wird ein Stufenplan bis zum Jahr 1980 entwickelt (siehe Spalte Institutionen)</p>	<p>Damit die Gemeinschaft den Erwartungen der europäischen Öffentlichkeit entspricht, wären gleichzeitig Sicherheits- und Innovationsziele zu setzen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Die Gemeinschaft als Sicherheitsfaktor</i> <ol style="list-style-type: none"> a) wirtschaftliche Sicherheit (Inflation, Arbeitslosigkeit, Außenbilanzdefizit) b) soziale Sicherheit (Arbeitsplatzsicherung oder Arbeitslosengeld, hohes Sozialschutzniveau u. a.) c) Sicherung vor Uniformierung (Kultur, Sprache u. a.) d) Verteidigung der Demokratie und der Grundfreiheiten e) militärische Sicherheit 2. <i>Die Gemeinschaft als Innovationstaktor</i> <p>„Die EG rechtfertigt sich durch die Erweiterung der Möglichkeiten, die sie anzubieten hat für die wirtschaftliche und soziale Innovation bezüglich größerer Gerechtigkeit innerhalb wie außerhalb Europas“ (z. B. Teilnahme der Gemeinschaft an der neuen Weltwirtschaftsordnung).</p> 	<p>Die Stellungnahme setzt bei <i>Problemen</i> und Schwächen der bestehenden Gemeinschaft an (z. B. Vernachlässigung sozialer Zielsetzungen), enumeriert notwendige <i>kurzfristige</i> Maßnahmen (z. B. systematische Anwendung von Artikel 116) und schlägt zwei <i>mittelfristige</i> Entwicklungsphasen vor (siehe Institutionen).</p> <p>„Die Umwandlung der gegenwärtigen EG ist ein umfassender und konvergenter Prozeß und nicht ein Ziel, das mit einem Schlag erreicht werden kann. Dennoch sind qualitative Sprünge notwendig und die Technik der kleinen Schritte ist den gegenwärtigen Erfordernissen nicht mehr angemessen.“</p>	<p>Es wird ein System vorgeschlagen, das ein konstruktiveres Gleichgewicht zwischen den „beiden Beinen der Gemeinschaft“ garantiert: den Interessen der Mitgliedsstaaten und dem Gemeinschaftsinteresse. Die Gemeinschaftsinstitutionen müssen umfassend, legitimiert und effizient sein.</p> <p><i>Europäisches Parlament:</i> Direktwahl und Entwicklung seiner Rolle</p> <p><i>Kommission:</i> Sie wird als politisches Organ angesehen, das vor dem Parlament verantwortlich ist: Präsidenteninvestitur, Mißtrauensvotum, Auflösung. Die Kommission hat administrative Funktionen und sollte ihre Kontakte zu den nationalen Administrationen entwickeln.</p> <p><i>Rat:</i> Er sollte seine Doppelfunktion als Exekutive und Legislative beibehalten. Während aber die Kommission durch ihre Zusammensetzung die Parlamentsmehrheit reflektieren und ein „Ministerium“ werden sollte, sollte der Rat allmählich die Rolle eines kollektiven Staatsoberhauptes der Gemeinschaft übernehmen, eine Rolle, die er mit der einer Staatenkammer kumulieren könnte. Der Rat teilt also seine Legislativfunktion mit dem Parlament und teilt darüber hinaus seine Exekutivfunktion mit der Kommission. Eine eigene politische Kommission wird angeschlossen.</p> <p><i>Gerichtshof:</i> Er stellt das Gemeinschaftsrecht über das nationale.</p> <p><i>Regionalvertretung:</i> Drei Möglichkeiten werden erwogen: — Regionenkanneer — Vervollständigung des WSA — Verbesserung der Direktkontakte der Regionen</p> <p>Vorschlag für einen institutionellen Stufenplan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) 1975—1977: Konsultation des Parlaments für die Wahl des Kommissionspräsidenten, Beteiligung der Kommission am Europäischen Rat; Parlamentsdebatten über außenpolitische und Verteidigungsprobleme b) 1977—1980: Direktwahl des Parlaments; gemeinsame Erarbeitung von Europäischem Rat und Parlament einer Unionscharta über die Kompetenzerweiterung der Gemeinschaft auf gewisse außen- und verteidigungspolitische Gebiete mittels Art. 236 	<p>Siehe Spalte „Zielsetzungen“ und „Institutionen“, wo mehr oder weniger explizit alle bisherigen Politikbereiche der EG kurz angesprochen sind sowie zusätzliche Elemente der Außen- und Verteidigungspolitik unspezifisch genannt werden.</p>

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>Die Stellungnahme bringt die Gesamtmeinung der Europäischen Bewegung zum Ausdruck; es werden „die Prinzipien und großen Linien der künftigen europäischen Verfassung“ definiert (= Europäische Föderation); die EU wird als <i>Durchgangsphase</i> zur Föderation aufgefaßt, in der die bestehenden Verträge revidiert werden sollen</p>	<p>Ein mit sich selbst ausgesöhnter und einiger Kontinent; demokratisches, soziales und internationales Ideal; Verantwortung in der Welt; Friedens- und Kooperationsfaktor</p>	<p>Schritt-für-Schritt-Methode soll die kommenden Etappen bestimmen;</p> <p>1. <i>Etappe</i>: Direktwahl des Europäischen Parlaments; Verbesserung des Entscheidungsverfahrens im Rat; Ausweitung der Befugnisse der Kommission, Konzertierung zwischen den Institutionen und den wirtschaftlichen und sozialen Großgruppen in der Gemeinschaft organisieren; vermehrte Anwendung von Art. 235 EWGV; Ausarbeitung einer Verfassung durch das Europäische Parlament in Angriff nehmen</p>	<p><i>In der Phase der EU</i>, in der die Revision der Verträge mit dem Ziel der Schaffung einer europäischen Föderation erfolgen soll, finden folgende <i>institutionelle Veränderungen</i> statt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Umwandlung der <i>Kommission</i> in ein Regierungsorgan mit echter Entscheidungsbefugnis, das in wichtigen Fällen mit Zustimmung des <i>Rates der Mitgliedsstaaten</i> handelt; 2. <i>Einkammer-Parlament</i>, das direkt gewählt wird und dem im Bereich der Gesetzgebung erweiterte Befugnisse gegeben werden; die Befugnisse werden schrittweise ausgedehnt; 3. <i>Gerichtshof</i>: Ausbau seiner konstitutionellen Rechte im Sinne des Berichtes des Gerichtshofs (vgl. oben 3) <p>Das <i>Endstadium</i> der Entwicklung, nach Revision der Verträge ist eine europäische Föderation mit folgenden Institutionen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Regierung</i>: Bestellung erfolgt unabhängig von den nationalen Regierungen durch beide Kammern des Europäischen Parlaments; ist dem Parlament verantwortlich; verfügt über die zum Regieren notwendige Entscheidungsgewalt; 2. <i>Europäisches Parlament</i>: Zwei-Kammern-System (direkt gewählte Völkerkammer und eine Staatenkammer); volle legislative Befugnisse; Kontrolle der Exekutive 3. <i>Gerichtshof</i>: echte Verfassungsgerichtsbarkeit 4. <i>Wirtschafts- und Sozialausschuß</i>: sollte bei Beratungen von Gesetzen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich reale Befugnisse erhalten <p><i>Konstitutionelle Merkmale</i>: Die Föderation soll weitgehend dezentralisiert sein; das Subsidiaritätsprinzip soll gel-</p>	<p>Es werden außer der Forderung nach einer verstärkten Gemeinschaftskompetenz bei der <i>Außenpolitik</i> und <i>Sicherheitspolitik</i> keine ausführlicheren Erörterungen über einzelne Politikbereiche angestellt.</p>

Charakteristik des Berichts	Zielsetzungen für die EU	Bestandsaufnahme und Weg zur EU	Institutionen und konstitutionelle Überlegungen	Politikbereiche
<p>Allgemeine Überlegungen mit dem Charakter eines feierlichen Appells, die sich auf die konkreten Vorschläge des Parlamentspräsidenten des Europarates Vedovato vom Oktober 1974 stützen (als Annexe dem Bericht beigelegt)</p>	<p>Eine Charta der EU sollte fordern:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mehr individuelle und kollektive Freiheit durch Weiterentwicklung der Menschenrechte und der parlamentarischen Demokratie 2. Mehr soziale Gerechtigkeit durch gerechtere Verteilung von Besitz und Einkommen und erweiterte Beteiligung des Arbeiters am wirtschaftlichen Entscheidungsprozeß 3. Einen Beitrag zum Frieden in der Welt zu leisten, durch die Zusammenarbeit mit den Industriestaaten und kapitalstarken Nationen bei der Entwicklung unterentwickelter Gebiete und durch eindrucksvolle Initiativen bei der Verhütung oder dem Abbau von Konflikten (Vedovato) 	<p>Europa zahlt gegenwärtig den Preis für seine halbherzigen Politiken. Die ohne Opfer an Souveränität geschlossenen wirtschaftlichen u. monetären Vereinbarungen haben den europäischen Elan nicht beleben können. Vielmehr wirkt sich die gegenwärtige Krise zersetzend aus auf die Übereinstimmung der Interessen und Ideale. Die Zusammenkünfte der verschiedenen Ministerräte und der Zentralbankdirektoren haben zu nichts geführt; weder hat auf militärischem Gebiet die Konzentration in der Eurogroup der NATO noch der u. a. zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik gebildete Europäische Rat Vorteile gebracht. Die zentrifugalen Kräfte, die durch die nationalen europäischen Politiken charakterisiert werden, haben das Entstehen eines auf wirtschaftlicher, sozialer und politischer Einheit basierenden Europa entscheidend beeinträchtigt. Die angestrebte EU wird als Entwicklungsstufe angesehen, die die Europäische Gemeinschaft zum Ziel eines politisch geeinten Europa führen soll (Leynen-Bericht)</p>	<p>Ein <i>Europäischer Rat</i> mit Beschlussfassungs-kompetenz, in dem die Regierungen der Mitgliedsstaaten repräsentiert sind und deren Einzelinteressen vertreten können</p> <p>Ein <i>unabhängiges Gemeinschaftsorgan</i>, dessen Aufgabe es ist, die übergeordneten Interessen der Union herauszuarbeiten und zu verteidigen</p> <p>Ein <i>europäisches Parlament</i>, das auf direkte Wahlen hin zusammentritt, mit legislativen und budgetären Vollmachten ausgestattet ist und gegenüber dem Rat und den Gemeinschaftsorganen Kontrollfunktionen ausübt</p> <p>Ein <i>Organ, das eine ständige Verbindung</i> zwischen den Mitgliedsstaaten der Union und den anderen Mitgliedstaaten des Europarates herstellt mit dem Ziel, letztere soweit wie möglich an den Aktivitäten und Realitäten der Gemeinschaft zu beteiligen und so das europäische Einigungswerk voranzutreiben</p> <p>Sowohl <i>Regionalverwaltungen</i> wie die Sozialpartner sollen am Entscheidungsprozeß beteiligt werden, um auf diese Weise die Dezentralisation zu favorisieren (Vedovato)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eine gemeinsame <i>Außenpolitik</i> soll für alle internationalen Fragen zuständig sein und sich europäische Solidarität zur Regel machen 2. Eine <i>gemeinsame europäische Verteidigungspolitik</i> soll sich im Rahmen der Möglichkeiten der Allianzen organisieren 3. Die <i>internen Rechtsetzungen</i> sollen die Lebensführung innerhalb der Gemeinschaft harmonisieren 4. Die <i>Wirtschafts- und Währungsunion</i> soll stufenweise realisiert werden durch Eliminierung der lokalen und nationalen Egoismen 5. Die <i>Schulsysteme</i> sollen einander angeglichen werden, um Gleichwertigkeit der Studien und der Examen zu erzielen und eine freie Berufsausübung zu ermöglichen 6. Die <i>soziale Gesetzgebung</i> muß schrittweise harmonisiert werden, um einen echten europäischen Arbeitsmarkt zu schaffen, mit gleichen Vorteilen, Rechten und Pflichten für jedermann 7. Die <i>Umweltpolitik</i> muß den europäischen Raum in globaler Perspektive sichern und über die Staatsgrenzen hinweg die Entfaltung des Menschen und den Schutz der Naturschätze ermöglichen 8. Die <i>Wissenschafts- und Technologiepolitiken</i> sollen gemeinsam zur Forschung und Entwicklung in der Union beitragen (Vedovato)

Die Energiepolitik der Europäischen Gemeinschaft

I. Energie im Ausblick

Die Weltbevölkerung hat sich zwischen 1950 und 1975 von etwa 2,5 auf 4,2 Milliarden Menschen erhöht. Sie wuchs in diesen 25 Jahren um zwei Drittel. In der gleichen Zeit nahm der Verbrauch an Primärenergie von jährlich 2,5 auf 8,8 Milliarden Tonnen Steinkohleneinheiten zu. Der Verbrauch überstieg also um mehr als das Dreieinhalbfache den Bevölkerungszuwachs. Das bedeutet die Gefahr einer zunehmenden Erschöpfung der Energievorräte, denn der Großteil der verbrauchten Energie entstammt Quellen, die sich nicht wieder erneuern. Daraus ergibt sich einerseits, daß neue Energiequellen erschlossen werden sollten, andererseits aber auch, daß die vorhandenen besser genutzt und sparsamer ausgebeutet werden müssten. Geschieht beides nicht, so kann der Lebensstandard der breiten Massen kaum gehalten, geschweige denn erhöht werden.

Das *Erdöl* hat sich angesichts der wachsenden Nachfrage in den letzten zwanzig Jahren zum wichtigsten Energieträger entwickelt. Die großen Ölgesellschaften waren in der Lage, jederzeit neue Ölquellen zu entdecken. Allerdings zeigte sich in Europa, daß immer mehr Erdöl eingeführt werden mußte — einerseits weil es billiger war, andererseits, weil die heimische Energie nicht auszureichen schien. In jüngster Zeit versucht man nun, die Ölquellen auf dem Grunde der Meeresküsten besser zu nutzen. Man mache sich jedoch keine Illusionen: Ihre Ausbeutung kann das eingeführte Erdöl nicht ersetzen.

Das *Erdgas* hat ebenfalls an Bedeutung stark zugenommen. Es stieg bisher von 10 auf 20 % des Weltenergieverbrauchs. Stein- und Braun-

kohle, die traditionellen Energieträger seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, verlieren dagegen an Bedeutung.

Die *Wasserkraft* als Energieträger für elektrische Kraftwerke wird in zunehmendem Maße genutzt. Davon befinden sich allein 40 % in Afrika, aber nur 3 % in Europa. Die Wasserkraft ist einer der wenigen Energieträger, die sich nicht verbrauchen, sondern immer wieder genutzt werden können. In Europa ist mit ganz wenigen Ausnahmen das nutzbare Potential fast erschöpft; der Bau zusätzlicher Wasserkraftwerke erfordert immer höhere Kosten pro kWh installierter Kraft. Die Fortleitung der so erzeugten elektrischen Energie findet ihre Grenze in dem Umstand, daß die Stromspannung bei 500 km Entfernung vom Erzeugerwerk bereits auf die Hälfte gesunken ist.

Es bleibt schließlich das *Uran* als Ausgangsstoff für den Betrieb von Kernkraftwerken zu erwähnen. Solange Leichtwasserreaktoren der hauptsächlich genutzte Reaktortyp sind, muß die Energiewirtschaft mit beschränkten Reserven an Uranerzen rechnen. Es ist aber möglich, daß in Ländern, in denen man es bisher nicht vermutete, bedeutende Vorhaben vorhanden sind. Zum Auffüllen der Energielücke ist man angesichts der ungleichen Verteilung anderer Primärenergien in zunehmendem Maße auf die Energie aus Uran angewiesen. Wurden 1970 in der Welt nur 1,4 % des Energiebedarfs aus Uran gedeckt, so hofft man, 1985 13 %, im Jahre 2000 sogar 40 % daraus decken zu können. Zu beantworten bleibt die Frage, ob das möglich und wünschenswert ist.

II. Die Energiedarbietung der Europäischen Gemeinschaft

1. Die Energiequellen der Gemeinschaft

Die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft besitzen zwar eigene Energiequellen, doch sind diese ungleichmäßig verteilt. Leider gibt es auch energiepolitische Habenichtse: Dänemark, Irland und Luxemburg. Auch Italien ist stärker von Einfuhren abhängig als die anderen Mitgliedsstaaten. Das aber wäre nicht wei-

ter problematisch, wenn die Gemeinschaft tatsächlich ein einheitlicher Energiemarkt sein würde. Die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Frankreich sind die größten Steinkohleförderer. Hinzu kommt Belgien, während die Niederlande ihre Kohleförderung als Folge der Schwemme eigenen Erdgases und billigen Importöls eingestellt haben. Die

Braunkohlenförderung ist auf die Bundesrepublik konzentriert; sie ist vor allem der Elektrizitätserzeugung und chemischen Zwecken vorbehalten. Der größte Erdgasproduzent sind die Niederlande. Ihnen folgt die Bundesrepublik. Auch die französischen Vorkommen sind nicht unbedeutend. Diese Länder besitzen auf dem Festland auch eigene, freilich dem Gesamtbedarf nach unzureichende Erdölquellen.

Die Wasserkraftvorkommen sind weitaus geringer als man annimmt. Sie sind fast überall völlig ausgebaut. Hauptlieferanten sind Frankreich und Italien, die aber ihre Aufkommen fast vollständig selber nutzen. Jeder weitere Ausbau der noch erschließbaren Quellen erfordert steigenden Kapitalaufwand. Ob in den Flußläufen noch eine unausgeschöpfte Reserve steckt, wäre freilich der Nachforschung würdig.

Die eigenen Vorräte an Natururan sind gering. Möglicherweise können aber Neuentdeckungen das Bild ändern. Einige Aufbereitungsanlagen zur Urananreicherung sind vorhanden. Die Einfuhrabhängigkeit bei Natururan wie bei angereichertem Uran ist nach wie vor entscheidend.

Bleiben schließlich die Erdöl- und Erdgasreserven in der Nordsee. Über ihren Umfang werden die widersprüchlichsten Meinungen laut. Tatsache ist, daß ihre Ausbeute eine gewisse Erleichterung der Lage mit sich bringen wird. Der größte Teil der Vorkommen gehört Norwegen, welches nicht Mitglied der Gemeinschaft sein will, aber wahrscheinlich sein Erdgas und sein Erdöl an die Gemeinschaft verkaufen wird. Danach dürfte der Löwenanteil der Förderung an Großbritannien gehen.

Dieser Tatsache ist man sich dort bewußt, wie die Ausführungen Premierminister Wilsons vor dem „Europäischen Rat“, d. h. den Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft, am 1. und 2. Dezember 1975 in Rom bewiesen haben. Allerdings sind auch diese Vorräte alles andere als unerschöpflich. Auch die Niederlande gehören zu den bevorzugten Ländern, während sich die dänischen und deutschen Felder nicht durch besondere Vorkommen auszeichnen.

Die Nutzung der Erdwärme ist derzeit auf bestimmte Gegenden Italiens beschränkt. Hierfür und für die Nutzung der Strömung aus Ebbe und Flut fehlen in der EG die natürlichen Voraussetzungen.

Was allerdings die Umwandlung der Primärenergie in Sekundärenergie angeht, so fand diese Umwandlung bisher fast ausschließlich innerhalb der Gemeinschaft statt. Die Liefe-

ranten eingeführter Primärenergie legen aber in zunehmendem Maße Wert darauf, bearbeitete Energieträger und nicht nur Rohenergie zu liefern.

2. Die Verlagerung der Energienachfrage in der Gemeinschaft

Im Jahre 1952, bei der Gründung der EGKS, wurden noch 95 % des Energiebedarfs der Gemeinschaft aus eigenen Quellen gedeckt. Im Jahre 1973 waren es nur noch knapp 28 %. Was war geschehen? Das Erdöl war in den sechziger Jahren, zunächst aus Preisgründen, anstelle der Kohle zum wichtigsten Energieträger geworden. Die eigene Erdölherzeugung war und ist gering; sie beträgt höchstens zehn Millionen Tonnen jährlich. Dem stand ein Verbrauch gegenüber, der 1960 noch 160 Millionen Tonnen ausmachte, aber bis 1973 auf 580 Millionen Tonnen wuchs.

Die billigen Preise für eingeführtes Erdöl sind nur ein Teil der Erklärung. Es stimmt, daß die heimische Kohle mit diesen Preisen nicht mehr konkurrieren konnte und ein Zechensterben einsetzte. Ebenso wahr ist aber auch, daß Erdöl bequemer vom Verbraucher zu handhaben ist als Kohle. Dem steht nicht entgegen, daß es jetzt auch Anlagen gibt, welche die Beschickung der Hausbrandkessel mit Kohle wesentlich erleichtern; allerdings ist der erforderliche Kapitalaufwand beträchtlich. Die vorhandenen heimischen Energieträger wären auch gar nicht in der Lage gewesen, die wachsende Bedarfsmenge zu decken. Der auf einer zunehmenden Energiezufuhr basierende steigende Massenwohlstand beruhte und beruht auf der Einfuhr billiger Energie (Erdöl). Daran ändern im Grunde auch die gestiegenen Preise nichts. Sicher ist freilich, daß eine Zeit derart billiger Energie nicht mehr wiederkehren wird. Auch neue Ersatzenergien werden auf absehbare Zeit nicht so billig werden wie die Einfuhrenergie der Jahre 1960—1970. Die Abhängigkeit des Massenwohlstandes von Energieeinfuhren aus Drittländern bekamen wir 1972 zu spüren. Dem konnte auch die wachsende Erdgasförderung in den Niederlanden nicht abhelfen.

Hätte man rechtzeitig einer solchen Entwicklung Einhalt gebieten können?

Die erste Voraussetzung dafür wäre gewesen, die Preise für eingeführte Energie durch Abschöpfungen so zu gestalten, daß die heimische Energie wettbewerbsfähig geblieben wäre. Dann wäre ein Großteil der Zechenstilllegungen vermieden worden. Freilich hätte sich der Massenwohlstand auch nicht so

sprunghaft erhöhen können, denn die Energiepreise wären nicht in dem Maße abgesunken. Die Sicherheit der Energieversorgung wäre aber in größerem Maße gewährleistet geblieben, als sie es jetzt ist.

Als weitere Voraussetzung hätte man neue Energiequellen rechtzeitig entwickeln müssen. Hierfür hätte sich damals in erster Linie die Kernenergie angeboten. Und schließlich hätte man rechtzeitig die rationellere Verwendung der vorhandenen Energie fördern müssen. Derartige Maßnahmen sind möglich. Das beweist das Ergebnis der in allen Mitgliedsstaaten immer stärker werdenden Besteuerung des Benzins als Treibstoff. Man vergleiche nur die Motorenleistung der Automobile bei gleichem Treibstoffverbrauch am Anfang der fünfziger Jahre mit der heutigen!

Diese Entwicklung zeigt aber auch, daß energietechnische Maßnahmen längere Zeit benötigen, bis sie wirksam werden. Das gilt ebenfalls für die Errichtung neuer Energieerzeugungs- und -förderungsanlagen.

Die Niederbringung von Bergwerksschächten, die Errichtung oberirdischer Bergwerksanlagen, die Errichtung neuer Erdölaufbereitungsanlagen und -fernleitungen, von Kraftwerken und Überlandnetzen erfordern lange, zwischen fünf und zehn Jahren liegende Bauzei-

ten. Hinzu kommt ein so hoher Kapitalaufwand, daß er selbst über die Möglichkeiten der einzelnen Großfirmen vielfach hinausgeht. Das vorhandene Risiko des Kapitaleinsatzes zwingt daher zu sorgfältiger und vorausschauender Planung und Absatzgarantie, aber auch zur Koordinierung durch staatliche oder überstaatliche Stellen — z. B. der Europäischen Gemeinschaft.

Ganz allgemein gilt: Was heute an energiepolitischen Maßnahmen nicht in die Wege geleitet wird, kann sich vor zehn Jahren nicht auswirken. Was also heute bindend beschlossen wird, kann frühestens 1985 seine Folgen haben. Das gilt natürlich auch für Beschlüsse hinsichtlich des Baus und des Betriebs von Atomkraftwerken, denn von der Planung bis zur Inbetriebnahme vergehen zur Zeit etwa acht Jahre!

Selbst unter den günstigsten Umständen — wenn nicht ein Wunder geschieht — werden wir bis 1985 nicht wesentlich aus der bisherigen Abhängigkeit herauskommen. Und das wird auch nur dann der Fall sein, wenn die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft sofort zu einer gemeinsamen Energiepolitik gelangen. Dazu ist es aber bisher trotz aller schönen Worte nicht gekommen. Möglichkeiten hat es gegeben; man hat jedoch die vorhandenen Mittel nicht der Lage angepaßt.

III. Zweiundzwanzig Jahre gemeinschaftliche Energiepolitik

Gewisse Hoffnungen erweckt jedoch das Ergebnis des Europäischen Rats vom 1./2. Dezember 1975 in Rom. Weniger wichtig in diesem Zusammenhang ist die Gewährleistung eines Mindestpreises für britisches Nordseeöl. Aber bei dieser Gelegenheit erhielt die Kommission den Auftrag, dem Rat geeignete Mechanismen zum Schutze der bestehenden Energiequellen der Gemeinschaft und zur Gewährleistung der Entwicklung alternativer Energiequellen vorzuschlagen. Die Kommission hatte zwar dem Rat schon längst entsprechende Vorschläge unterbreitet, doch müssen sie wahrscheinlich der nun entstandenen Lage, die sich aus der Gewährleistung eines britischen Ölpreises für die Eigenerzeugung geben, angepaßt werden: Das könnte z. B. ein Grundpreis für eingeführtes Rohöl sein.

Es bleibt abzuwarten, ob hier ein Anstoß für eine gemeinschaftliche Energiepolitik gegeben wurde, auch wenn sie vielleicht nicht als solche deklariert werden wird.

1. Die energiepolitischen Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Es hat in der Tat am Anfang der Verträge — zu Beginn der fünfziger Jahre — eine gemeinschaftliche Energiepolitik gegeben, weil die erforderlichen Befugnisse fast 90 % der damaligen Energieerzeugung und -darbietung umfaßten. Damit ist natürlich jene Zeit gemeint, während der die Steinkohle der Hauptenergieträger war. Die Befugnisse der damaligen Hohen Behörde der EGKS reichten unter diesen Umständen für eine gemeinsame Energiepolitik aus. Sie ergeben sich insbesondere aus den Bestimmungen der Artikel 3, 5, 46, 47, 49, 54, 55, 57, 59, 61 sowie 71 ff. des EGKS-Vertrages. Gäbe es entsprechende Bestimmungen hinsichtlich *aller* Energieträger, dann wäre heute vieles leichter zu regeln. Bei der Abfassung des EGKS-Vertrages war man noch bestrebt gewesen, Befugnisse von den Mitgliedsstaaten in höherem Maße auf die Gemein-

schaft zu verlagern, als es später beim EWG- und Euratom-Vertrag der Fall war.

Ferner war man davon ausgegangen, daß die Nachfrage nach Kohle (und auch nach Stahl) das Angebot auf lange Zeit übersteigen würde. Niemand hatte vorausgesehen, daß das zunehmende Angebot billigen Ols den Absatz der Kohle beeinträchtigen würde. Niemand sah auch voraus, daß eines Tages die Nachfrage nach Kohle erneut steigen würde, um den sich aus der Energiekrise von 1972 ergebenden Folgen und politischen Aussichten auszuweichen.

Bei der 1953 vorhandenen Struktur der Energiedarbietung konnte man mit Recht die steinkohlenpolitischen Befugnisse der Gemeinschaft als allgemeine energiepolitische Zuständigkeiten ansehen. Erst die sich ständig verringernde Bedeutung der Steinkohle bei der Energiedarbietung, verbunden mit einer Nichtanpassung der dann zusätzlich geltenden Bestimmungen des EWG-Vertrages an die entstandene Lage, hat dazu geführt, daß sich die Gemeinschaft allmählich ihrer energiepolitischen Befugnisse beraubt sah.

Auch heute noch kann man die Bestimmungen des EGKS-Vertrages vom 18. 4. 1951, soweit sie die energiepolitischen Befugnisse der Gemeinschaft als solche betreffen, als Muster ansehen. Das gilt freilich nicht für die Aufteilung der Zuständigkeiten auf die einzelnen Organe, die der Hohen Behörde eine übermächtige Stellung einräumen und daher der Anpassung bedürfen. Diese Befugnisse gelten für die Steinkohle unverändert bis zum heutigen Tag. Sie betreffen aber nicht die Braunkohle. Diese fällt, wie alle anderen Energieträger — ausgenommen die Kernenergie — unter die Bestimmungen des EWG-Vertrages. Für die Kernenergie gelten hingegen die Bestimmungen des Euratom-Vertrages.

Der EGKS-Vertrag bestimmt folgendes: Die Organe der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl haben auf eine geordnete Versorgung des gemeinsamen Marktes mit Steinkohle unter Berücksichtigung des Bedarfs dritter Länder zu achten, wobei sie allen in vergleichbarer Lage befindlichen Verbrauchern des gemeinsamen Marktes gleichen Zugang zu der Produktion zu sichern haben (Artikel 3 a und 3 b). Diese „Garantieklausel“ entsprang der damals vorhandenen Mangellage. Sie könnte, falls eine akute Kohlekrise eintreten sollte, erneut von Bedeutung werden, denn sie gibt den nicht kohlefördernden Mitgliedsstaaten einen Rechtsanspruch auf Belieferung nach Maßgabe der Möglichkeiten. Eine Absatzgarantie in Zeiten des Überschusses wäre logisch, ist aber im Vertrag aus-

drücklich nicht aufgeführt. Sie wäre im Augenblick gerade der deutschen Steinkohle von Nutzen, die sich einem erneuten ruinösen Wettbewerb mit schwerem Heizöl gegenüber sieht, das z. T. billiger als Rohöl abgegeben zu werden scheint.

Die Organe des EGKS haben freilich auch darauf zu achten, daß Voraussetzungen erhalten bleiben, die einen Anreiz für die Unternehmen bieten, ihr Produktionspotential auszubauen und eine Politik rationeller Ausnutzung der natürlichen Hilfsquellen unter Vermeidung von Raubbau zu verfolgen (Artikel 3 d). Diese Bestimmung war, wie gesagt, bei der damals vorherrschenden Bevorzugung der Steinkohle als Energieträger geschaffen worden angesichts eines drohenden Mangels. Heutzutage könnte sie eine andere Bedeutung gewinnen, weil sie der Gemeinschaft die Zuständigkeit gewährt, den Ausbau des Kohlepotentials zu unterstützen. Die Mittel sind an dieser Stelle nicht aufgeführt. Es wäre aber denkbar, daß dieser Artikel auch im Sinne eines Schutzes der Wettbewerbsfähigkeit der politisch sicheren gemeinschaftlichen Steinkohle ausgelegt werden könnte, und dazu gehört auch eine Absatzgarantie, weil sonst die Unternehmen nicht veranlaßt werden können, ihr Produktionspotential rationell auszubauen.

Dem steht auch nicht entgegen, daß Artikel 5 eine, allerdings nicht umfassende, Aufzählung jener Instrumente enthält, derer sich die Gemeinschaft bedient: Einholung von Auskünften, Organisierung von Beratungen, Festlegung allgemeiner Ziele einerseits, Zurverfügungstellen von Investitionsmitteln, Fürsorge für normale Wettbewerbsbedingungen andererseits. Die Artikel 46 und 47 gehen hier mehr in die Einzelheiten. Die Hohe Behörde als Exekutive hat dabei mit den Regierungen, den Unternehmern, den Arbeitnehmern, den Verbrauchern und den Händlern eng zusammenzuarbeiten. Die „konzertierte Aktion“ ist also keine Erfindung der neuesten Zeit.

Bei der heutigen energiepolitischen Lage sind die Bestimmungen der Ziffern 2 und 3 des Artikels 46 von besonderer Bedeutung: Ihnen zufolge muß die Hohe Behörde (jetzt: Kommission) in regelmäßigen Zeitabständen sowohl Programme für die Erzeugung, den Verbrauch, die Ein- und Ausfuhr von Kohle als Hinweis aufstellen als auch allgemeine Ziele für die Modernisierung und die „Orientierung der Fabrikation“ auf lange Sicht und die Ausweitung der Produktionskapazität angeben. Diese Aufgabe nimmt die Kommission nach wie vor wahr. Sie kann gemäß Artikel 47 hierzu die notwendigen Auskünfte einholen und die entsprechenden Überprüfungen vor-

nehmen lassen, sie kann die Auskunftserteilung auch erzwingen. Diese Bestimmung muß darum besonders hervorgehoben werden, weil sie in dieser Form für die unter den EWG-Vertrag fallenden Energieträger nicht gilt.

Angesichts der nur noch sektoriellen Bedeutung der Steinkohle wirken sich die vollständigeren Bestimmungen des EGKS-Vertrages unzureichend auf eine — nicht vorhandene — globale energiepolitische Strategie der Gemeinschaft aus.

Beim gegenwärtigen Stand der Dinge ist die Kohle z. B. in der Bundesrepublik nur in unzureichendem Maße Träger der Grundlast des Energiebedarfs. Dazu wäre sie aus betriebswirtschaftlichen Gründen berufen. Die Kohleförderung kann nur gleichmäßig vor sich gehen. Anderenfalls müssen Feierschichten gefahren werden oder die Kohle geht auf Halde. Da die Kohle derzeit die konjunkturellen Schwankungen bei der Nachfrage auszuhalten hat, erklären sich die in der Bundesrepublik wieder angewachsenen Halden von 20 Mio t. Glücklicherweise hat die Bundesregierung das Problem erkannt und zur Entlastung die Schaffung der nationalen Kohlenreserve von 10 Mio t um ein Jahr vorgezogen. Deutsche Kohle ist aber ein Exportgut in die Gemeinschaft. Man kann also von der deutschen Regierung allein nicht zu viel verlangen. Es muß auf Gemeinschaftsebene dafür gesorgt werden, daß die Kohle — nicht nur die deutsche! — in stärkerem Maße als bisher die Grundlast der Energieversorgung übernimmt.

Die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel beschafft sich die Kommission als Hohe Behörde gemäß Artikel 49 entweder durch die Aufnahme von Anleihen — natürlich zum Zweck der Weitergabe als Investitionsmittel — oder durch die Erhebung von Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl. Diese „Montan-Umlage“ von derzeit 0,29 % des Bruttoproduktionswertes wird jährlich neu festgesetzt. Es handelt sich dabei um die erste und älteste Gemeinschaftssteuer überhaupt. (Die andere Gemeinschaftssteuer — außer den Zöllen — ist bezeichnenderweise die Lohnsteuer auf die Gehälter der Gemeinschaftsbeamten; es gibt zwar noch keinen europäischen Bundesstaat, wohl aber einen europäischen Fiskus!)

Die eisenschaffende Industrie beklagt sich regelmäßig, sie werde durch die Montanumlage gezwungen, den notleidenden Bergbau zu unterstützen. In der Tat wird der größere Anteil der Montanumlage von ihr aufgebracht. Dabei ist festzuhalten, daß die eisenschaffende Industrie durch ihren großen Beitrag zur Umlage

dazu beigetragen hat und auch weiter dazu beiträgt, einen Energieträger am Leben zu halten, dessen auch sie bedarf und ohne dessen Vorhandensein die übrigen, für die Eisen- und Stahlerzeugung benötigten Energieträger noch teurer sein würden, als es ohnehin der Fall ist.

Die Artikel 54 und 55 des Kapitels „Investitionen und finanzielle Hilfe“ regeln die finanzielle und sonstige Beteiligung der Hohen Behörde bei Investitionen im Kohle- und Stahlbereich und bei der Forschung. Hat doch die Hohe Behörde die Aufgabe, neben der Steigerung der Betriebssicherheit auch die Forschung für die Erzeugung und Steigerung des Verbrauchs der Kohle auf verschiedene Weise zu fördern. Damit sollen nicht nur neue Verwendungsmöglichkeiten für die Kohle gefunden werden. Heute bedeutet diese Bestimmung, daß alles getan werden muß, damit die vorhandene Kohle besser genutzt wird. Dieser Aufgabe unterzieht sich die Kommission in der Regel durch indirekte Forschungen, d. h. durch Auftragsvergabe an Dritte und durch die Koordinierung der verschiedenen nationalen Forschungsvorhaben, die ein und demselben Ziel dienen sollen. Sie kann diese Forschungen auch finanziell unterstützen und benutzt dieses Instrument auch, um die zuvor erwähnte Koordinierung zu fördern.

Die Artikel 57 und 59 des Kapitels „Erzeugung“ erwähnen die einzelnen Maßnahmen, welche die Gemeinschaft zur Steigerung der Kohleerzeugung ergreifen kann. Artikel 61 regelt praktische Maßnahmen der Preispolitik, z. B. auch die Subventionen für den Verbrauch gewisser Kohlensorten (Kokskohlen-subventionen), die sich durchaus bewährt haben. Die Serie der Artikel 71 ff. schließlich regelt die Handelspolitik. Sie bestanden schon, bevor man im Rahmen des EWG-Bereichs an die Durchführung der dort vorgeschriebenen allgemeinen handelspolitischen Maßnahmen ging. Erst seit dem 1. Januar 1975 ist der Abschluß von Außenhandelsverträgen im EWG-Bereich Sache der Gemeinschaft!

In diesem Zusammenhang wäre darauf hinzuweisen, daß die Aussichten, ein etwaiges Energiedefizit der Gemeinschaft durch massive Kohleimporte aus Übersee zu decken, nicht günstig beurteilt werden dürfen. Es gibt zwar einen weltumspannenden Kohlenhandel. Was aber an freien Mengen, die nicht durch Lieferverträge bereits gebunden sind, zur Verfügung stehen könnte, ist unbedeutend. Von dieser Seite her kann kaum Hilfe erwartet werden.

2. Die energiepolitischen Befugnisse der Europäischen Atomgemeinschaft

Diese Gemeinschaft trat 1958 gleichzeitig mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ins Leben. Sie scheint im Vergleich zu jener verhältnismäßig unbedeutend zu sein. Wir müssen sie aber vor der EWG behandeln; ihre energiepolitischen Befugnisse sind zwar geringer als die der EGKS, aber immer noch umfangreicher als jene des EWG-Vertrages.

Trotz der unbestreitbaren Erfolge der EGKS waren die Mitgliedstaaten 1957 bei der Übergabe von Befugnissen an neue Gemeinschaften zurückhaltender geworden. Das schlug sich unter anderem auch in der immer stärker werdenden Stellung des Rates, d. h. der Vertretung der Mitgliedsstaaten, nieder. Er vereint in EAG und EWG in zunehmendem Maße exekutive mit legislativen Befugnissen und hat sich im Laufe der Jahre eher als ein Instrument der Mitgliedsstaaten denn als solches der Gemeinschaft erwiesen. Hinzu kommt, daß die im EWG-Vertrag und im EAG-Vertrag nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen vorgesehenen einstimmigen Beschlüsse zur Regel wurden. Das zeigte sich auch bei der Anwendung des Euratom-Vertrages.

Der Euratom-Vertrag war auf besonderen Wunsch Frankreichs geschaffen worden. Er sollte mit dazu dienen, die Kernforschung einiger Mitgliedsstaaten auf die Gemeinschaft zu verlagern und die übrigen Mitgliedsstaaten, die aus deren Ergebnissen eines Tages ihren Nutzen ziehen würden, auch an den Kosten zu beteiligen. Der Euratom-Vertrag war damit der Preis dafür, daß Frankreich sich für den EWG-Vertrag einsetzte. Die Dinge entwickelten sich im Laufe der Jahre aber ganz anders. Das Interesse Frankreichs am EWG-Vertrag wuchs, während es den Nutzen des Euratom-Vertrages immer geringer einschätzte. Als Folge der beherrschenden Rolle des Rates in dieser Gemeinschaft ergaben sich daraus die entsprechenden verzögernden Folgen in der Entwicklung der Euratom.

In den letzten Jahren ist immer wieder von den direkten Forschungsbefugnissen der Euratom-Gemeinschaft die Rede gewesen. In der Tat dürfen und sollen im Kernbereich direkte Forschungen, und zwar in der „Gemeinsamen Forschungsstelle“ mit Hauptsitz Ispra am Lago Maggiore, durchgeführt werden. Diese Forschungen sind auch von energiepolitischer Bedeutung. Sie sollten aber bei einer Betrachtung der kernenergiepolitischen Befugnisse der Gemeinschaft nicht so in den Vordergrund gestellt werden, als wäre Euratom

eine Forschungsgemeinschaft. Vornehmste Aufgabe der EAG ist es nämlich, durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien einheitlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit anderen Ländern beizutragen (Artikel 1). Zur Erfüllung dieser Aufgabe hat die Gemeinschaft u. a. die Investitionen zu erleichtern und durch Förderung der unternehmerischen Initiative die Schaffung der wesentlichen Anlagen sicherzustellen, die für die Entwicklung der Kernenergie in der Gemeinschaft notwendig sind, für die regelmäßige und gerechte Versorgung aller Benutzer der Gemeinschaft mit Erzen und Kernbrennstoffen Sorge zu tragen und einen gemeinsamen Markt für die auf dem Kerngebiet verwendeten Stoffe und Ausrüstungen zu schaffen (Artikel 2 c, d und g).

Obwohl Forschung und Schutz der Gesundheit bei der Verwendung der Kernenergie an hervorragender Stelle der einzelnen Aufgabenbereiche stehen und gemäß Artikel 45 ff. in der Rechtsform der „Gemeinsamen Unternehmen“ auch Unternehmen errichtet werden können, die für die Entwicklung der Kernenergie in der Gemeinschaft von ausschlaggebender Bedeutung sind (hier üben Rat und Mitgliedsstaaten den entscheidenden Einfluß aus), so ist doch angesichts der gegenwärtigen Lage auf dem Brennstoffmarkt die Möglichkeit von Kernenergieinvestitionen (Anleihen für den Kraftwerkbau) und die gemeinsame Versorgungspolitik das Entscheidende. Bei der Gewährung von Darlehen — entweder durch die Kommission oder die Europäische Investitionsbank auf Grund des Ergebnisses emittierter Anleihen — haben sich keine Schwierigkeiten ergeben, nur machen manche Mitgliedsstaaten bzw. ihre Industrien keinen Gebrauch davon. Für andere hingegen ist die Finanzierungsquelle um so wichtiger.

Was die gemeinsame Versorgungspolitik angeht, so ist im Rahmen des Kapitels VI des Vertrages (Versorgung) eine „Agentur“ mit eigener Rechtspersönlichkeit vorgesehen, welche als gemeinsames Versorgungsunternehmen mit Kernbrennstoffen zu dienen hat. Man war allerdings 1957 von einer viel schnelleren Entwicklung der Kernenergie ausgegangen, als sie dann in Wirklichkeit stattfand. Die erwartete Knappheit an spaltbarem Material blieb also zunächst aus. Immerhin stand und steht einer Vielzahl von Verbrauchern ein Angebotsoligopol, wenn nicht ein Monopol, gegenüber. Das gilt besonders für angereichertes Uran. In der westlichen Welt nahmen die Vereinigten Staaten lange Jahre

eine Monopolstellung ein, und die Anlagen, die man in Europa für die Urananreicherung noch bauen will, hängen von einem ausreichenden Nachschub an Natururan ab.

Als das Angebot an spaltbaren Stoffen die Weltnachfrage mehr als reichlich zu decken schien, da empfand man die feste Konzentration der Nachfrage in der Gemeinschaft als Zwangsjacke. Das führte dazu, daß sich die Mitgliedsstaaten unter Umgehung der Agentur versorgten. Dieses Vorgehen veranlaßte die Kommission dazu, 1971 eine entsprechende Klage gegen Frankreich zu erheben. Dabei tauchte die Frage auf, ob dieses Kapitel VI des Euratom-Vertrages überhaupt geltendes Recht sei. Der in diesem Kapitel befindliche Artikel 76 sah und sieht nämlich eine Revision des ganzen Kapitels nach sieben Jahren vor. Trotz entsprechender Vorschläge der Kommission aus dem Jahre 1965 kam es vorerst nicht zu einer Revision, weil ein Mitgliedsstaat die unmittelbare Versorgung durch die Lieferanten ohne Inanspruchnahme der Agentur für den Umständen entsprechend angemessener hielt. Obwohl die Kommission mehrfach Vorschläge gemacht hat, durch eine Revision dieses Kapitels VI die Agentur lebensfähig zu machen, konnten sich bisher die Mitgliedsstaaten, vertreten durch den Rat, zu einer solchen Maßnahme nicht entschließen. Dabei gehen diese Vorschläge bis ins Jahr 1964 zurück und wurden 1974 zum letzten Mal erneuert. Angesichts des sich abzeichnenden Kampfes um Rohstoffe wäre es politisch unklug, wollte man auf die Dienste, welche die Agentur leisten kann, verzichten.

So kann selbst bei im Vertragstext vorhandenen Befugnissen eine gemeinsame Politik dann nicht zustande kommen, wenn die Interessen der Mitgliedsstaaten nicht auf einen Nenner gebracht werden. Diese Tatsachen schlagen sich in einer Beschlußmüdigkeit des Rates nieder.

3. Die energiepolitischen Befugnisse der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Alle Energieträger mit Ausnahme der Kernenergie und der Steinkohle sind den Bestimmungen des EWG-Vertrages unterworfen, wenn es darum geht, eine gemeinsame Energiepolitik zu entwickeln. Dieser Vertrag enthält aber keine spezifische Bestimmung, die sich ausdrücklich auf irgendeinen Energieträger, geschweige denn auf die Energiepolitik als solche bezieht. Bei allen energiepolitischen Maßnahmen mußte deshalb auf andere Artikel Bezug genommen werden. Ar-

tikel 2 des Vertrages führt unter den Zielen der Gemeinschaft auf, es sei durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitiken eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität zu erreichen. Seit 1972 haben wir alle erkannt, daß diese Ziele nur vermittels einer sicheren und ständigen Energieversorgung erreicht werden können. Logischerweise sollten auf Grund dieses Zusammenhangs die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden können, die genauso infrastrukturellen Charakters sind wie z. B. die Verkehrspolitik und die Regionalpolitik, aber natürlich auch die Arbeitsmarktpolitik.

Es muß also unter Zuhilfenahme allgemein gefaßter Vertragsbestimmungen gearbeitet werden. Ihre Anwendbarkeit ist unbestritten, doch sind bei ihrer Anwendung nur in seltenen Fällen Befugnisse der Kommission ohne Hinzuziehung des Rates vorhanden, bei dessen Tätigwerden sich der Brauch der Einstimmigkeit auch da eingebürgert hat, wo diese nicht zwingend vorgeschrieben ist. Das heißt, in der Praxis kann also ein einziger Mitgliedsstaat durch Ausscheren *jede* Maßnahme einer gemeinsamen Energiepolitik blockieren, ausgenommen im EGKS-Bereich! Es ist deshalb kein Wunder, wenn es zwar allmählich stückweise energiepolitische Maßnahmen, nie aber ein globales energiepolitisches Konzept der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gibt, das über das Vorschlagsstudium hinaus gediehen ist.

In der Regel wird man sich bei der Energiepolitik auf folgende Bestimmungen des EWG-Vertrages zu stützen haben, solange eine Vertragsrevision nach Artikel 236 des EWG-Vertrages, die zwar erwünscht, aber kaum durchführbar ist, auf sich warten läßt:

Auf die Bestimmungen

über die Zollunion (Art. 9—29);

über die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen (Art. 30—37);

über die Wettbewerbsregeln (Art. 85—94);

über die steuerlichen Vorschriften (Art. 94 bis 99);

über die Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 100—102);

über die Handelspolitik (Art. 110—116);

über das Recht der Kommission, die erforderlichen Auskünfte einzuholen und die er-

forderlichen Nachprüfungen vorzunehmen (Art. 213);

über die Gewährung der für die Erreichung der Ziele erforderlichen Befugnisse, wenn diese nicht vorhanden sind (Art. 235).

Der Einsatz dieses Instrumentariums setzt einen entsprechenden politischen Willen nicht nur der Kommission, sondern vor allem der Mitgliedsstaaten voraus. Dieser Wille äußert sich in Ratsentscheidungen, und hier erleben wir immer wieder gute Absichtserklärungen, die sich mit Verzögerung in kleineren Einzelentscheidungen niederschlagen.

Die Geschichte der Energiepolitik der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist daher im wesentlichen eine Geschichte des Kampfes der übrigen Institutionen mit dem Rat um entsprechende Beschlußfassungen. Daher muß hier die Rolle der drei wichtigsten Institutionen, nämlich der Kommission, des Rates und des Parlaments beschrieben werden.

4. Kommission, Rat und Parlament als Träger der gemeinschaftlichen Energiepolitik

Die Kommission besitzt das Initiativ- und Vorschlagsrecht, der Rat das Entscheidungsrecht. Die Kommission führt diese Entscheidungen aus und das Parlament kontrolliert die Kommission, nicht aber den Rat. Es kann die Kommission, nicht aber den Rat durch Mißtrauensvotum stürzen, besitzt überdies auch bestimmte Haushaltsbefugnisse.

Das ist die Theorie des EWG-Vertrages wie des Euratom-Vertrages. Sie wird angewandt, wenn genaue Befugnisse der Gemeinschaft festgelegt sind, z. B. im Bereich der Landwirtschaftspolitik. Was geschieht aber, wenn bei an und für sich notwendigen Maßnahmen die Befugnisse aus Bestimmungen abgeleitet werden müssen, die höchstens mit einem Seitenblick auf kommende Möglichkeiten eine Nutzung zugunsten einer gemeinsamen Energiepolitik erlauben?

In diesem Fall macht die Kommission die entsprechenden Vorschläge, leitet sie dem Rat zu und dieser fällt die Entscheidungen — in der Regel einstimmig —, nachdem das Parlament dann konsultiert worden ist, wenn der Vertrag es verlangt, manchmal aber auch in Fällen, bei denen keine Konsultation vorgeschrieben ist.

Die retardierende Tendenz des Rates hat negative Auswirkungen auf die Tätigkeit der Kommission gehabt. Es wäre aber falsch zu glauben, die Kommission habe auf Grund der meist negativen Haltung des Rates ihre Tätig-

keit eingestellt. Aber gewisse Ermüdungerscheinungen waren doch spürbar. Wenn man nämlich einem entscheidungsbefugten Organ Vorschläge macht, diese Vorschläge dann auf die lange Bank geschoben und inaktuell werden, dann wird man in der Regel den Mut verlieren. Nicht so die Kommission, der in Gestalt des Parlaments in dieser Sache ein Verbündeter erwachsen ist.

Die Rolle des Parlaments sollte man in dieser Hinsicht nicht unterschätzen. Nach dem Wortlaut des EGKS-Vertrages braucht es zwar überhaupt nicht konsultiert zu werden. Seine Tätigkeit erschöpft sich demnach in einer Debatte über den Gesamtbericht der EGKS. Im EWG- und Euratom-Bereich muß es allerdings gehört werden zu allen den Wettbewerbs-, die Rechtsangleichung-, die Gewährung fehlender Befugnisse-, die Änderung des Euratom-Vertrages hinsichtlich der Versorgungsagentur betreffenden Fragen, ferner zum Gesamtbericht, den die Kommission jährlich in schriftlicher Form zu erstatten hat.

In Wirklichkeit geht die Anhörung aber viel weiter, weil das Parlament in zunehmendem Maße Haushaltsbefugnisse erhält und alle Maßnahmen, die vorgeschlagen werden und sich auf den Haushalt auswirken, vom Parlament auf Grund der Haushaltsbestimmungen kontrolliert werden. Rat und Kommission tragen dieser Möglichkeit lieber vorbeugend Rechnung, indem sie das Parlament — wenn auch nicht immer — „freiwillig“ konsultieren.

Beim Kampf des Parlaments um die Zuständigkeit bei jenen Befugnissen, die den nationalen Parlamenten auf Grund der Verträge entzogen wurden, ohne dem Europäischen Parlament bisher zuzuwachsen, spielt diese Möglichkeit also eine nicht zu unterschätzende Rolle. Somit hat — was den uns interessierenden Bereich angeht — das Parlament die Rolle des Mahners für eine gemeinsame Energiepolitik übernommen. Es hat auch durchgesetzt, daß es von allen bedeutenden energiepolitischen Vorlagen — selbst im Rahmen des EGKS-Bereichs — in Kenntnis gesetzt wird. Erfolgt keine freiwillige Konsultation, so befaßt sich sein zuständiger Ausschuß in der Regel von sich aus mit jenen Dokumenten, die ihm zugeleitet werden. Außerdem macht er von sich aus Vorschläge, wie seiner Ansicht nach vorgegangen werden sollte. Davon wird noch im einzelnen die Rede sein.

5. Erreichtes und Versäumtes

Was ist eigentlich der tiefere Grund dafür, daß die Energiesachverständigen in der zweiten

Hälfte der siebziger Jahre einen Energiemangel befürchten?

In den fünfziger Jahren hatten die großen Energiewirtschaftsunternehmen mit den Gewinnen aus den vierziger Jahren sehr große Explorations vorgenommen. So wurden die Erdölfelder z. B. in Libyen, Algerien und Indonesien erschlossen wie auch die Erdgasfelder der Niederlande. Sie alle wurden in den fünfziger Jahren fündig. Infolgedessen setzte in den sechziger Jahren ein harter Wettbewerb auf den Märkten ein und neue Explorations konnten nur noch in einem beschränkten Umfang durchgeführt werden.

Die Energiedarbietung hat aber die Eigenschaft, daß sie das Ergebnis früherer Bemühungen widerspiegelt. Es liegt also auf der Hand, daß die Gemeinschaft langfristige Leitlinien für die Energieversorgung besitzen muß, wenn sie eine Energiepolitik betreiben will. Der Grundsatz als solcher ist unbestritten. Derartige Vorschläge hatte die Kommission dem Rat unter Zustimmung des Parlaments bereits im Dezember 1968 unterbreitet, ohne daselbst eine Billigung der Einzelheiten zu finden. Sie hat zwar einige Einzelmaßnahmen treffen können, die in dieser „Ersten Orientierung für eine gemeinsame Energiepolitik“ enthalten waren, konnte aber trotz der grundsätzlich positiven Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft auf ihrer Gipfelkonferenz in Paris Ende 1972 nicht mehr durchsetzen. Einem Vorschlag der Kommission an den Rat über die notwendigen Fortschritte auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Energiepolitik, der bereits im November 1972 unter dem Druck der Ereignisse vorgelegt worden war und den das Parlament ebenfalls grundsätzlich billigte, war kein besseres Schicksal beschieden. Und schließlich ist ein Vorschlag der Kommission für eine Ratsentschließung über die Ziele der gemeinschaftlichen Energiepolitik von Mitte 1974, zu der sich das Europäische Parlament initiativ im März 1975 äußerte, bis heute unerledigt geblieben! Dabei stehen wir bereits im dritten Jahr der Erdölkrise, die auch nicht dadurch gemildert wird, daß im Augenblick die Versorgung ausreichend zu sein scheint. Das Problem der Unsicherheit ist geblieben.

Der Rat hatte im September 1974 — schon auf Grund der entsprechenden Aufforderung der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft von Dezember 1973 in Kopenhagen — beschlossen, sich vor Ende 1974 zu den zahlenmäßigen Zielen einer energiepolitischen Orientierung der Gemeinschaft per 1985 zu äußern. Auch das geschah leider bisher nicht in dem erforderlichen Umfang.

Im Vergleich zu ihren Schätzungen von März 1974 kam die Kommission nunmehr zu einigen anderen Ergebnissen; so schätzte sie die im Jahre 1985 möglichen Energieeinsparungen nicht nur auf 10 %, sondern sogar auf 15 %. Voraussetzung dafür wäre allerdings, daß ein Mechanismus existiert, der die Einhaltung der sich daraus ergebenden politischen Verpflichtungen durchzusetzen in der Lage ist. Eine energiepolitische Ratsentschließung vom 17. Dezember 1974 wies jedenfalls nicht auf den bindenden Charakter dieser Ziele hin, wenn sie auch nicht umhin konnte, den Vorschlägen der Kommission unverbindlichen Beifall zu spenden.

Dabei muß allerdings klar sein, daß auch bei grundsätzlichen Orientierungen die Vorschläge von Zeit zu Zeit überprüft werden müssen. Eine gemeinschaftliche Energiepolitik besteht nicht aus starren Grundprinzipien und ist auch nicht in einer Art Kodex festzulegen, an dem nachher nicht mehr gerüttelt werden darf. Der Dialog mit den Erzeugerländern, auf den zu hoffen ist, bei dem aber die Gemeinschaft mit einer Stimme sprechen muß, wenn sie sich durchsetzen will, wird neue Fakten und neues Informationsmaterial bringen. Gerade die rechtzeitige Information ist eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, daß die Kommission aktuelle Vorschläge machen kann. Was den Energiebereich angeht, so hat hier eine Zeitlang ein wahres Trauerspiel stattgefunden. Während nach den EGKS- und EAG-Verträgen — worauf wir schon hingewiesen haben — die Kommission für Kohle und Kernenergie ein Recht hat, die Informationen anzufordern und die Herausgabe der Informationen von den zuständigen Firmen auch erzwingen kann, bedarf sie gemäß Artikel 213 des EWG-Vertrages zur Einholung der Auskünfte und zur Vornahme der erforderlichen Nachprüfungen zwecks Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben einer Festlegung des Rahmens und der näheren Maßgabe hierfür durch den Rat. Das gilt also für alle Energieträger mit Ausnahme der beiden zuvor erwähnten.

Ein konkretes Beispiel: Ende 1969 hatte die Kommission dem Rat auf Grund ihrer Mitteilung über die „Erste Orientierung für eine gemeinschaftliche Energiepolitik“ Vorschläge für zwei Ratsverordnungen über die Mitteilung der beabsichtigten Einfuhren von Kohlenwasserstoffen (d. h. Erdöl und Erdgas) und betreffend Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse in den Bereichen der Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätswirtschaft vorgelegt. Dazu nahm das Europäische Parlament schon ein halbes Jahr später grundsätz-

lich positiv Stellung. Es dauerte aber bis Mai 1972, ehe der Rat in der Lage war, diese Vorschläge zu billigen, und zwar mit zahlreichen Änderungen. Es ging dabei unter anderem auch um die Frage, ob die Meldungen direkt an die Kommission gehen sollten oder über die betreffenden Mitgliedsstaaten (im EGKS-Bereich gehen die Meldungen direkt!). Diese Verordnung soll übrigens demnächst geändert werden.

Hier haben wir es mit einem Beispiel zu tun, das glücklicherweise noch einmal gut ausging. Aber es gibt auch eine Liste von Vorhaben, welche die Kommission im Laufe des Verfahrens zurückzog, weil sie nicht mehr aktuell waren oder angesichts der Umstände geändert werden mußten. Dazu gehören:

— der Vorschlag einer Ratsverordnung hinsichtlich eines gemeinschaftlichen Konsultationsverfahrens über die Versorgung der Gemeinschaft mit Kohlenwasserstoffen aus dem Jahre 1973; an dessen Stelle tritt ein Mitte 1975 von der Kommission erarbeiteter Vorschlag über eine vom Rat zu erlassende Verordnung für ein gemeinschaftliches Verfahren zur Unterrichtung und Konsultation über die Preise für Rohöl und Mineralölerzeugnisse in der Gemeinschaft, die derzeit in der parlamentarischen Prüfung ist und Anfang 1976 in Kraft treten soll;

— der Vorschlag einer Ratsverordnung aus dem Jahre 1973 über die Mitteilung von Informationen betreffend die Versorgung der Gemeinschaft mit Erdöl;

— fünf Vorschläge aus dem Jahre 1974 hinsichtlich Ratsempfehlungen oder Entscheidungen über den Erdölhandel.

Es soll jedoch nicht verschwiegen werden, daß es natürlich auch Vorschläge zu Rechtsakten gibt, die vom Rat angenommen worden sind. Hierzu gehören insbesondere:

— Ratsverordnung über die Mitteilungspflicht der Ausfuhr von Kohlenwasserstoffen an die Kommission (aus dem Jahre 1973; angenommen im Februar 1975);

— Richtlinien über die Beschränkung der Verwendung von Erdgas in und von Erdölprodukten in Kraftwerken (aus dem Jahre 1974; angenommen im Sommer 1975);

— Ratsentscheidung über die Einrichtung eines Energieausschusses im Rahmen der Exekutive;

— Ratsentscheidung über die Aufstellung umfassender Energiebilanzen (aus dem Jahre 1973; angenommen Anfang 1975);

— Richtlinie über die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, Lager fester Brennstoffe bei Wärmekraftwerken zu unterhalten (aus dem Jahre 1973; angenommen im Sommer 1975);

— Aktionsprogramm über die rationelle Nutzung der Energie (aus dem Jahre 1974; angenommen im Sommer 1975);

— kurzfristige Ziele bei der Verminderung des Erdölverbrauchs (aus dem Jahre 1975; und schon im Sommer 1975 gutgeheißen!).

Bei so dringenden politischen Entscheidungen, wie sie im Energiebereich erforderlich sind, ist die gegenwärtige Struktur der Beschlussfassung zu schwerfällig und damit nutzlos. Das hat gerade in jüngster Zeit zu entsprechenden Reaktionen geführt, von denen später die Rede sein wird. Im Augenblick befinden sich beim Rat nur noch wenige Vorlagen aus dem Jahre 1974; sechs Vorlagen des laufenden Jahres müssen noch entschieden werden.

Als Bilanz des Erreichten und Versäumten ist festzuhalten, daß es außerhalb des EGKS-Bereichs eine bruchstückartige und schwerfällige Energiepolitik der Gemeinschaft gibt, soweit es die Ratsentscheidungen angeht. Sie ist durch Langsamkeit bei Rechtsakten gekennzeichnet, die den Organen der Gemeinschaft entstammen. Wenn es schnell geht — und auch dafür gibt es Beispiele —, dann sind gewisse außergemeinschaftliche Einflüsse die Ursache, von denen jetzt die Rede sein soll.

Ein Gesamtkonzept für eine gemeinschaftliche Energiepolitik ist zwar bei Kommission und Parlament vorhanden, vom Rat aber nicht gutgeheißen worden, weil die nationalstaatlichen Interessen nicht unter einen Hut gebracht werden konnten. Das Traurige ist, daß eine solche Praxis außerhalb der Gemeinschaft durchaus möglich ist — in einem „Europa der Vaterländer“ also?

6. Außergemeinschaftliche Einflüsse und ihre Folgen

Im Jahre 1974 war im Rahmen der OECD eine Internationale Energie-Agentur auf Betreiben der USA gegründet worden. Diese Agentur vereinigt den Großteil der Industriestaaten der westlichen Welt, d. h. außer den USA und Kanada z. B. auch die Neutralen Europas sowie außer Frankreich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Frankreich hat sich geweigert, dieser Agentur offiziell beizutreten. Es ist und bleibt natürlich Mitglied der OECD, ist auch geneigt, die von dieser Agen-

tur beschlossenen Maßnahmen als souveräner Staat zu übernehmen, will aber in dieser Hinsicht keine Bindungen eingehen. Andererseits steht die Kommission gemäß Artikel 239 des EWG-Vertrages in engem Zusammenwirken mit der OECD. Sie ist demzufolge konsultativ an den Arbeiten der Energie-Agentur beteiligt, vertritt aber leider nicht die Mitgliedsstaaten.

Es hat sich nun gezeigt, daß Maßnahmen, die auf Gemeinschaftsebene im energiepolitischen Bereich hätten ergriffen werden sollen, aber nicht wurden, im Rahmen der Energie-Agentur der OECD getroffen worden sind. Daraus ergibt sich, daß die Mitgliedsstaaten zwar nicht innerhalb der EWG, wohl aber koordiniert innerhalb der OECD eine Art gemeinsamer Energiepolitik durchführen — Frankreich de jure, aber nicht immer de facto ausgenommen. Diese Haltung wird möglicherweise dazu führen, daß bei einem Dialog zwischen Verbraucher- und Erzeugerländern die Gemeinschaft ausgeschlossen bleibt, was der Weiterbildung der Gemeinschaft nicht gerade förderlich ist.

Die Kommission versuchte hier eine taktisch nicht ungeschickte Gegenwehr: In zunehmendem Maße legt sie dem Rat Memoranden und Vorschläge vor, deren Inhalt dem entspricht, was demnächst innerhalb der Energie-Agentur der OECD beschlossen werden soll — und hat damit oft Erfolg. Daraus muß aber geschlossen werden, daß diese Organisation und der dahinter stehende überseeische Einfluß die Haltung der Gemeinschaft im Sinne einer Einbahnstraße bestimmt.

So sind die Bestimmungen des bezeichnenderweise im handelspolitischen Teil des EWG-Vertrages enthaltenen Artikels 116 im Grunde tote Buchstaben geblieben. Diese Bestimmung besagt, daß nach Ablauf der Übergangszeit — und das ist der Fall — die Mitgliedsstaaten in den internationalen Organisationen mit wirtschaftlichem Charakter bei allen Fragen, die für den Gemeinsamen Markt von besonderem Interesse sind, nur noch gemeinsam vorgehen. Das würde natürlich auch energiepolitische Vorschläge angehen, mit denen der Standpunkt der Mitgliedsstaaten gegenüber anderen Staaten durchzusetzen wäre. Zu diesem Zweck unterbreitet die Kommission dem Rat Vorschläge über das Ausmaß und die Durchführung des gemeinsamen Vorgehens. Wenn der Rat auch darüber mit qualifizierter Mehrheit, nicht aber einstimmig zu entscheiden hat, so ist es unter den gegenwärtigen politischen Umständen hoffnungslos, Vorschläge für ein solches gemeinsames Vorgehen zu konzipieren.

Im übrigen sind entsprechende Versuche auch in anderen, weniger umstrittenen Bereichen nicht unternommen worden. Die Bestimmungen des Artikels 116 gehören also zu jenen, über deren Anwendung man sich keine zu großen Hoffnungen machen darf. Immerhin fällt auf, daß jene Vorlagen, die der Rat schnell annimmt, Absprachen innerhalb der Energie-Agentur der OECD entsprechen. Vielleicht würden die Dinge etwas anderes liegen, wenn der Rat nicht die umfassenden Befugnisse besitzen würde, die er nun einmal innehat. Ein Wandel ist möglich. Die ersten Anzeichen zeigten sich bereits in der Sitzung des „Europäischen Rates“, d. h. der Staatschefs der Mitgliedsstaaten vom 16./17. Juli 1975. Die Ergebnisse des „Europäischen Rates“ vom 1./2. Dezember 1975 könnten als weitere Anzeichen dieser Art gewertet werden, wenn sie in absehbarer Zeit zu Folgemaßnahmen führen. Davon war bereits an anderer Stelle die Rede.

7. Die energiepolitische Rolle des Europäischen Parlaments

Obwohl das Europäische Parlament von außen her ohne großen Einfluß erscheinen mag, so wäre es doch falsch, wollte man an seiner politischen Existenz zweifeln. Es ist die Kontrollinstanz der Kommission, kann aber den Rat kaum kontrollieren. Mit der Zunahme seiner Haushaltsbefugnisse wird es auch auf diesem Wege vorwärts gehen. Hier aber soll nur von dem die Rede sein, was das Parlament mit seinen bisher beschränkten Befugnissen trotzdem hat ausrichten können.

Das Europäische Parlament darf in seiner Struktur nicht mit der Beratenden Versammlung des Europarates verglichen werden. Anfangs war es als Gemeinsame Versammlung der EGKS geschaffen worden. Seine Aufgabe war es gewesen, eine Sitzungsperiode jährlich abzuhalten, dabei den Gesamtbericht der Hohen Behörde zu prüfen und gegebenenfalls die Hohe Behörde zu stürzen. Es hat von dieser letzten Befugnis nie Gebrauch gemacht, sich aber von Anfang an als wirkliches Parlament gefühlt. Seine Sitzungsperiode dauerte das ganze Jahr über. Es schuf sich seine eigenen Parlamentsausschüsse, vor denen die fachlich zuständigen Kommissare Rede und Antwort stehen; es schuf supranationale Fraktionen. Als neben die EGKS die beiden neuen Gemeinschaften EWG und Euratom traten, verhinderte der letzte Präsident der Gemeinsamen Versammlung, Hans Furler, daß jede Gemeinschaft ein eigenes Parlament bekam — die Gemeinsame Versammlung, in

den neuen Verträgen auch weiterhin und bis heute als „Versammlung“ bezeichnet, wurde zum Europäischen Parlament, also der drei Gemeinschaften, ebenso wie der Gerichtshof von Anfang an eine gemeinsame Einrichtung der drei Gemeinschaften war. Diese Tatsache des gemeinsamen Parlaments ist darum nicht zu unterschätzen, weil, wie wir ja wissen, die Energiepolitik der Gemeinschaft nur unter Nutzung aller drei Verträge zustande kommen kann.

Der für Fragen der Energiepolitik zuständige Ausschuß (der wegen der Atomforschung seit 1969 auch gleichzeitig die Forschungsbefugnisse zugewiesen bekam) hat schon immer seine Befugnisse extensiv ausgelegt. Solange die Kohle der hervorragende Energieträger war, brauchte er sich hier nur um die Sicherung des Kohlenabsatzes und um arbeitspolitische Maßnahmen im Bergbau zu kümmern. Das änderte sich, als die Bedeutung des Erdöls als Energieträger wuchs. Als Fachausschuß scheinbar weniger politischen Charakters zählt er Fachleute aus fast allen Mitgliedsstaaten zu seinen Mitgliedern. Bei seiner Arbeit spielt weniger die Fraktionszugehörigkeit als die Überzeugung der Bedeutung dieses oder jenes Energieträgers eine Rolle. Einig ist und war der Ausschuß sich aber immer darin gewesen, daß es zu einer gemeinsamen Energiepolitik kommen müsse. Er hat diese Haltung schon Ende der fünfziger Jahre vertreten, anfangs ohne viel Echo.

Das aber änderte sich schlagartig anfangs der siebziger Jahre, und zwar noch vor der Erdölkrise, vor der er gewarnt hatte. Er hatte es nie hingegenommen, daß der Rat sich — sagen wir es offen — um die gemeinsame Energiepolitik drückte. Er hat die Kommission moralisch nach besten Kräften unterstützt, verlangte die Vorlage aller energiepolitischen Dokumente auch wenn eine Konsultation nicht beabsichtigt war, und hat die Kommission mehr als einmal dazu veranlaßt, bestimmte Fragen und ihre Lösungsmöglichkeiten in den Vordergrund zu stellen, auch wenn er sich selber sagte, daß der Rat wieder einmal nichts entscheiden würde. Es kam ihm dabei darauf an, die Dinge in Bewegung zu halten, und das ist ihm in gewissem Sinne auch geglückt. Auf jeden Fall ist die Zahl der Energiedebatten im Europäischen Parlament in den letzten drei bis vier Jahren größer gewesen als die der Sitzungen des Rates der Energieminister!

Bei dieser parlamentarischen Tätigkeit spielt ferner ein gewisse Rolle, daß verschiedene Mitglieder in ihrer gleichzeitigen Eigenschaft als nationale Abgeordnete guten Kontakt zu den Fachministern ihrer Regierung hatten.

Dabei handelt es sich nicht etwa nur um Abgeordnete der jeweiligen Regierungspartei. Das alles hat dazu geführt, daß dieser Ausschuß — und mit ihm das Parlament durch die Annahme der vorgelegten Entschlüsse — zunehmend initiativ wurde.

Es stehen allein im Energiebereich seit Beginn des Parlamentsjahres 1972 bis heute 20 Konsultationen durch den Rat 15 Initiativberichte und -entschlüsse gegenüber. Weitere fünf Initiativen im Energiebereich befinden sich derzeit in Arbeit. In dieser Zahl ist natürlich die Prüfung jener Dokumente inbegriffen, zu denen das Europäische Parlament nicht konsultiert wurde. Das politisch Wesentliche bei den bisherigen Initiativen ohne Basisdokument der Kommission ist, daß hier der Exekutive ein Vorgehen empfohlen wird, dem sie anschließend zu einem großen Teil in Vorschlägen an den Rat Rechnung getragen hat.

Am Anfang dieser Aktion hatte ein Initiativbericht des deutschen Abgeordneten Burgbacher, der lange Jahre Vorsitzender dieses Ausschusses gewesen war, über die Erfordernisse einer Sicherung der Energieversorgung als infrastrukturelle Maßnahme gewisser Gemeinschaftspolitiken gestanden. Ihm folgte ein Zwischenbericht des italienischen Abgeordneten Ballardini über die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Lagerung radioaktiver Abfallstoffe. Dieser Bericht zeichnete sich dadurch aus, daß ihm die Ergebnisse einer Umfrage bei den Regierungen der Mitgliedsstaaten zu diesem Thema beigefügt waren. Dabei hatten die Ausschußmitglieder nach den Regeln ihres heimatlichen Parlaments in ihrer Eigenschaft als nationale Abgeordnete ihre jeweilige Regierung befragt. Die Ergebnisse schienen zunächst nicht sehr ermutigend zu sein, und die Prozedur erwies sich als zeitraubend; sie war nämlich bereits Anfang 1971 eingeleitet worden. In einem Fall hatte die betreffende Regierung überhaupt nicht geantwortet, in einem anderen hatte der Ausschuß seine Anwesenheit in der Hauptstadt eines großen Mitgliedsstaates dazu benutzt, den betreffenden Minister zu diesem Thema anzuhören.

Immerhin war als Ergebnis zu verzeichnen, daß die Kommission einen entsprechenden Vorschlag im Jahre 1974 vorlegte, für den aber nach der Natur der Dinge ein anderer Ausschuß federführend wurde. Aber das ist weniger wichtig als die Tatsache, daß hier anscheinend durch eine Initiative des Parlaments eine Entwicklung in Gang gebracht wurde, die sonst vielleicht nicht eingeleitet

worden wäre und der der Rat grundsätzlich positiv gegenüberzustehen scheint.

In einem anderen Fall ging es um die Entschwefelung von Brennstoffen. Diese Arbeit wurde zusammen mit dem Ausschuß für Volksgesundheit und Umweltfragen durchgeführt. Hier hatte der berichtserstattende deutsche Abgeordnete Kater zuerst umfangreiche Quellenstudien durchführen müssen, ehe er seinen Bericht vorlegen konnte. Ähnliches gilt für die gerade in Arbeit befindliche Berichterstattung im Hinblick auf eine Gemeinschaftsregelung für die Standortwahl von Atomkraftwerken. Die berichtserstattende deutsche Abgeordnete Dr. Hanna Walz mußte internationale Kongresse aufsuchen und sich das Material über die vorhandene Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten und beispielgebender Drittländer beschaffen und ihren Parlamentskollegen in aufgearbeiteter Form zur Verfügung stellen, ehe sie sich an die eigentliche Berichterstattung begeben konnte, deren Ergebnis dem Parlament für die Januar-Session 1976 vorliegt. Möglicherweise wird auch hier eine wünschenswerte Entwicklung auf Gemeinschaftsebene ausgelöst werden. Das gleiche gilt für den Initiativbericht von Professor Burgbacher über notwendige Maßnahmen zur Kohlevergasung, der Mitte letzten Jahres nach langen Vorstudien der Öffentlichkeit vorgelegt wurde. Alle zuvor geschilderten Aktionen benötigten eine gewisse Vorbereitungszeit. Schnelle Reaktionen auf plötzlich eingetretene Ereignisse sind auf diesem Wege nicht möglich. Hierfür bietet sich das Instrument des Entschließungsantrags im Dringlichkeitsverfahren an. In einem solchen Fall tritt der Ausschußvorsitzende im Namen seines Ausschusses als Wortführer auf. Das ist im Ausschuß für Energie, Forschung und Technologie der deutsche Abgeordnete Springorum. Er legt bereits dem Ausschuß kraft seines Amtes den Entwurf zu derartigen Entschließungsanträgen vor, die dort durchberaten werden, ehe sie an das Plenum gehen.

Unter der Nummer 266/73 legte auf diese Weise der Ausschußvorsitzende Springorum in der Dezember-Session 1973 dem Plenum einen Entschließungsantrag „über notwendige Sofortmaßnahmen zur Milderung der Krise in der Energieversorgung der Europäischen Gemeinschaft“ vor, der von den unbefriedigenden Ergebnissen des Rates der Energieminister vom 25. und 26. November 1973 ausgeht. Hier wurden nicht weniger als 13 Sofortaktionen vorgeschlagen, von denen ein Teil tatsächlich Wirklichkeit wurde, auch wenn die Mitgliedsstaaten sie zum Teil un-

koordiniert und nach eigenen Vorstellungen in Gang setzten.

Unter der Nummer 344/73/rev. folgte der sich aus den vorgeschlagenen Sofortmaßnahmen ergebende Entschließungsantrag „über angemessene mittel- und langfristige Maßnahmen zur weiteren Milderung der Krise in der Energieversorgung der Europäischen Gemeinschaft“. Er wurde in der März-Session 1974 angenommen und ging von der grundsätzlichen Haltung bestimmter Lieferländer bei der Energieversorgung, des daraus folgenden Anstiegs der Inflationsrate, der damit verbundenen währungs- und zahlungsbilanzpolitischen Probleme und der daraus zu ziehenden politischen Folgerungen aus. Hier wurden 23 Vorschläge gemacht, von denen ebenfalls ein Teil zu nationalen oder gemeinschaftlichen Aktionen geführt hat.

In der Februar-Session 1975 schließlich folgte unter der Nummer 488/74 ein Entschließungsantrag „zum gegenwärtigen Stand der Energiepolitik der Gemeinschaft“. Das Parlament äußerte nicht nur seine Bestürzung über die negativen Ergebnisse der Ratstagung vom 20. und 21. Januar 1975, soweit sie die Energiepolitik angingen, sondern drohte auch Maßnahmen an, wenn der Rat sich weiterhin weder an die Beschlüsse der verschiedenen Gipfelkonferenzen halte noch die im Rahmen internationaler Initiativen im energiepolitischen Bereich gefaßten Beschlüsse in die Wirklichkeit umsetze.

Die Ergebnisse des „Europäischen Rats“ vom 1./2. Dezember 1975 in Rom könnten vielleicht doch der Anfang zu einer wirklichen gemeinsamen Energiepolitik werden. Der Energieausschuß scheint gewillt, nach Maßgabe seiner Möglichkeiten alles zu tun, wozu er in der Lage ist, um eine gemeinsame Energiepolitik Wirklichkeit werden zu lassen.

In diesem Zusammenhang muß schließlich das Grenzgebiet zwischen Energieversorgung und Forschung erwähnt werden. Der Ausschuß — übrigens auch die Kommission — waren schon immer der Ansicht, daß die Forschung nach neuen Energieträgern vorangetrieben werden müsse, ebenso aber auch die Forschung zugunsten einer besseren Nutzung der vorhandenen Energieträger. Die Kommission führt derartige Maßnahmen nicht nur durch Auftragsvergabe durch, sondern auch durch Forschungen in der auf Grund des Euratom-Vertrages bestehenden Gemeinsamen Forschungsstelle mit ihren Anstalten Ispra, Karlsruhe, Petten und Geel. Dabei soll es in zunehmendem Maße auch um nichtnukleare Bereiche gehen. Hier hat eine Reihe von Ini-

tativberichten des stellvertretenden Ausschußvorsitzenden Flämig, eines der wenigen auf dem Gebiet der Atomenergieforschung spezialisierten deutschen Abgeordneten überhaupt, positiv gewirkt. Diese Berichteserie wird demnächst abgeschlossen. Sie setzt sich sehr kritisch mit den Vorgängen und Unterlassungen auseinander, zeigt aber auch Wege auf, wie vorgegangen werden sollte. Dabei hat der Ausschuß sich bei der Durchführung

seiner Arbeiten verschiedener Sachverständigenanhörungen bedient. Es scheint, daß auch auf diesem Teilgebiet seine Initiativen nicht ohne Wirkung geblieben sind. Der Rat beschloß nämlich am 22. August 1975 unter Inanspruchnahme des Artikels 235 EWG-Vertrag ein Forschungs- und Entwicklungsprogramm auf dem Gebiet der Energie, das bereits ab 1. Juli 1975 für vier Jahre als indirekte Aktion läuft ¹⁾.

IV. Die Erfordernisse der Zukunft

1. Bestandsaufnahme der Möglichkeiten

Aus all dem ergibt sich, daß der politische Wille oder Unwille das Entscheidende war und bleibt. Die gegenwärtigen Bestimmungen der drei Verträge gestatten durchaus eine gemeinschaftliche Energiepolitik! Das setzt aber voraus, daß alle neun Mitgliedsstaaten sich einig und entschlossen sind, gemeinsam diesen Weg zu gehen. Die verschiedenen Entschlüsse der Gipfelkonferenzen von Paris und Kopenhagen bejahen grundsätzlich diesen Willen. Auch der Europäische Rat vom 1./2. Dezember 1975 könnte hier Zeichen gesetzt haben. Die Fachminister waren aber bisher nicht in der Lage, dem Rechnung zu tragen. Inwieweit interessierte Kreise der einzelnen Mitgliedsstaaten oder Weisungen der gleichen Regierungsspitzen, die grundsätzlich den Willen deklariert hatten, die Ursache sind, kann von hier aus nicht beurteilt werden. Es wäre aber interessant, hierüber nähere Informationen zu erhalten.

Nach wie vor besteht die Tendenz, der Kommission — das gilt auch für andere Bereiche — weniger exekutive Befugnisse zu belassen, als in den Absichten der Väter der Verträge lag, und statt dessen diese Befugnisse auf den Rat zu überschreiben. Anscheinend hat man aus der Geschichte nichts gelernt. Der immerwährende Reichstag des hl. Römischen Reiches, der Sejm der polnischen Adelsrepublik mit seinem Liberum Veto, die Tagsatzung der Alten Eidgenossenschaft vor 1798 und schließlich der Kontinentalkongreß der dreizehn amerikanischen Kolonien sollten warnende Beispiele sein. Nur im letzteren Falle gelang es rechtzeitig, der föderativen Gewalt die erforderlichen Befugnisse zu geben, während in allen übrigen Fällen entweder der einstweilige Untergang des Staatswesens oder Bürgerkriege (manchmal auch beides) die Folge waren.

Es könnte freilich geschehen, daß jene Pläne für die Errichtung einer Politischen Union, zu

denen sich das Parlament in der Juli-Session 1975 geäußert hat, rechtzeitig verwirklicht werden. Das aber kann für eine gemeinsame Energiepolitik zeitlich nicht genügen.

2. Welche zusätzlichen Befugnisse braucht die Gemeinschaft?

Das Ideale wäre — was die Exekutivbefugnisse angeht — die Erweiterung des EGKS-Vertrages auf alle Energieträger. Vom legislativen Standpunkt her gesehen ist dieser Vertrag aber genauso unbefriedigend wie die gegenwärtigen Bestimmungen des EWG-Vertrages und des EAG-Vertrages. In der EGKS nimmt eine fast allmächtige Kommission jene Stellung ein, die sich in EWG und EAG der Rat zugeschrieben hat.

Wenn es auch keiner zusätzlichen Befugnisse bedarf, so müssen sich die Mitgliedsstaaten darin einig sein, wie eine gemeinsame Energiepolitik in den Grundsätzen durchgeführt würde. Sie müßten sich darin einig sein, daß die entsprechenden Ratsentscheidungen mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit und innerhalb kurzer Frist gefaßt und auch von jenen Staaten als bindend anerkannt werden, die jenen Entscheidungen nicht zugestimmt haben. Ferner müßte jede Ratsentscheidung es der Kommission ausdrücklich überlassen, auf dem Verordnungswege die Einzelmaßnahmen zur Erreichung des angestrebten Zieles zu treffen.

Das wäre der pragmatischste Weg. Leider sieht es nicht so aus, daß er bald beschritten wird. Die Energiekrise war bisher anscheinend noch nicht würgend genug, um eine sol-

¹⁾ Die Arbeitsgebiete sind: Gebäudeisolierung, Einsatz von Wärmepumpen, Stadtverkehr, Abwärmennutzung, Rohstoffrückführung, Energieerzeugung aus Abfällen, Ermittlung des spezifischen Energieverbrauchs der verschiedenen Ausrüstungen und Techniken, Entwicklung der Methoden für die Speicherung der Sekundärenergie.

che Einsicht der Beteiligten zu erzwingen. Sie kann — als Preis- oder als Lieferkrise — jederzeit wieder ausbrechen. Wären Kommission und Parlament allein zum Handeln befugt, dann hätten wir nach den bisherigen Erfahrungen schon längst eine gemeinsame Energiepolitik. Aber das würde bedeuten, daß die Gemeinschaft — sagen wir es offen — zum Bundesstaat geworden wäre.

Unter diesen Umständen bleibt nichts anderes übrig, als einerseits auf die unter dem Namen „Politische Union“ angesteuerte Totalrevision der Gemeinschaftsverfassung zu hoffen, andererseits aber im Vorgriff die Inkraftsetzung jener dafür geforderten Kompetenzen zu verlangen, welche die Energiepolitik betreffen. In seiner Entschliebung zur Politischen Union vom 10. Juli 1975 hat das Europäische Parlament in seinem umfangreichen Forderungskatalog folgende Maßnahmen vorgeschlagen, die gerade für die gemeinsame Energiepolitik von Nutzen wären:

„4. Der dynamische Charakter der gegenwärtigen Gemeinschaft muß vollständig gewahrt bleiben. Die Befugnisse und Zuständigkeiten der Union sind daher, unter Achtung der wesentlichen Interessen der Mitgliedsstaaten, schrittweise auszudehnen, insbesondere:

.....
g) auf die Energiepolitik und die Politik der Rohstoffversorgung;

...“
„11. daß unverzüglich die erforderlichen Anpassungen der institutionellen Struktur an die Aufgaben der Europäischen Union erfolgen, insbesondere,

a) daß der Rat auf das Prinzip der Einstimmigkeit verzichtet, wie es die Verträge gebieten, und im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens öffentlich tagt,

.....
c) daß der Prozeß der gemeinschaftlichen Beschlußfassung nach folgendem Verfahren geregelt wird:

.....
— Der Rat prüft den Vorschlag erst nach Erhalt des Textes des Parlaments und an Hand dieses Textes;

.....
— ist der Rat der Ansicht, vom Wortlaut des vom Parlament gebilligten oder geänderten Vorschlags abweichen zu müssen, so muß vor dem Beschluß des Rates innerhalb festzulegender Fristen ein Konzertierungsverfahren eingeleitet werden, das solange läuft, bis Rat und Parlament Übereinstimmung erzielt haben ...“.

Damit würde schon ein wesentlicher Fortschritt erzielt werden. Inzwischen hat der „Europäische Rat“, also die Ministerpräsidenten der Mitgliedsstaaten, dem Parlament etwas erweiterte Haushaltsbefugnisse zugestanden und dessen Wunsch auf Errichtung eines Europäischen Rechnungshofes — der auch in dieser Entschliebung geäußert wird — entsprochen. Es besteht also die begründete Hoffnung, daß auch in dem von uns skizzierten Bereich etwas geschehen könnte — vorausgesetzt, daß es auf Grund der sich weiterentwickelnden Ereignisse, insbesondere der Folgen eines Dialogs mit den Lieferländern für Energie, dann nicht schon reichlich spät ist.

3. Abhängigkeiten und politische Möglichkeiten

Die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft sind und bleiben bis auf weiteres von Energieeinfuhren aus Ländern der Dritten Welt abhängig. Inwieweit diese Abhängigkeit gemildert werden kann, ist noch nicht abzusehen. Wenn wir den Abhängigkeitsgrad bis 1985 auf 40 % unseres Energiebedarfs (derzeit über 60!) senken könnten, dürften wir vorerst einigermaßen zufrieden sein. Für dieses Ziel sind drei Gründe maßgebend:

Erstens die oligopolistische Rolle, welche die Mitgliedstaaten der OPEC einnehmen, und die man ihnen ohne Heuchelei nicht übel nehmen darf, denn Erdöl ist bisweilen ihr einziger Rohstoff, der in der Vergangenheit zum überwiegenden Profit der Fördergesellschaften ausgebeutet worden ist.

Zweitens die Tatsache, daß sich diese Vorkommen im Laufe der Zeit erschöpfen.

Drittens der durch die Preissteigerungen für Rohöl in vielen Fällen schwer gestörte Wirtschaftskreislauf. Ein Teil der Erdölproduzenten — aber beileibe nicht alle! — haben die ihnen zufließenden Erträge nicht in ausreichendem Maße investiv im eigenen Lande anlegen können. Daraus ergeben sich Zahlungsbilanzstörungen auf beiden Seiten, die Gefahr einer fortschreitenden Inflation und krisenhafte Erscheinungen im Wirtschaftsleben.

Wenn Dr. Khene, der ehemalige Generalsekretär der OPEC, schon vor einigen Jahren vor einer zu raschen Ausbeutung der Erdölvorkommen gewarnt hat, so ist das ernst zu nehmen und an Hand der vorgebrachten Argumente alles andere als eine Heuchelei. Das hat nicht zuletzt auch das Gute, daß sich die Verbraucherländer auf ihre eigenen Möglichkeiten sowohl der Bedarfsdeckung als auch

der Energieeinsparung besinnen. Das bedeutet: Möglichst breite Streuung der Versorgungsquellen;

möglichst breite Streuung der einzelnen Energiearten;

möglichst rationelle Ausnutzung der vorhandenen Energie und Einsparung, die aber eher im Konsumbereich als bei der Industrie möglich ist;

möglichst große Förderung der Forschung zu allen diesen Zwecken, und als Grundvoraussetzung all dessen:

enger Zusammenhalt und gemeinsames Auftreten der Mitgliedsstaaten, für welche die Gemeinschaft mit einer Stimme sprechen muß, bei allen diesen Schritten und Maßnahmen. Das gilt auch bei den Verhandlungen mit den jeweiligen Handelspartnern.

Das wissen auch die Verhandlungspartner der Internationalen Energie- und Rohstoffkonferenz, die Mitte Dezember 1975 in Paris tagte. Ob Großbritannien selber das Wort ergreift oder nicht — wesentlich ist, daß die Lieferseite sich der Tatsache bewußt ist, daß die Gemeinschaft noch keine globale energiepolitische Strategie hat, sondern höchstens die Ansätze zu einer solchen. Wenn auch der Abschluß von Handelsverträgen jetzt Sache der Gemeinschaft ist, so fehlt doch die energiepolitische Strategie. Das schwächt unsere Position bei derartigen Verhandlungen.

Damit hat die Gemeinschaft es weitgehend selbst in der Hand, den Grad der Sicherheit ihrer Energieversorgung in absehbarer Zukunft zu beeinflussen. Nur die Einigkeit macht die Mitgliedstaaten, die zusammen der wichtigste Handelspartner der Welt sind, stark. Der politische Wille ist hierfür das Entscheidende.

Heinz Kramer / Reinhardt Rummel: Hindernisse und Voraussetzungen für die Europäische Union

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/76, S. 3—30

1. Der teilweise krisenhaften Entwicklung der EG seit 1972 liegen weniger kurzfristige als vielmehr dauernde Schwierigkeiten zugrunde. Die realen politischen Verhältnisse lassen sich in mehrfacher Weise nicht mit den vorgegebenen und wünschbaren Zielen in Einklang bringen. Die Ursachen dafür treten in erster Linie im strukturell-binnenpolitischen Bereich der Gemeinschaft auf, wenngleich sie durch Entwicklungen im internationalen System intensiviert werden. Als hauptsächliche Gründe können der qualitative Wandel in der Integrationsmaterie, die strukturellen Disparitäten zwischen den Mitgliedsstaaten, das Legitimationsdefizit der nationalen und regionalen Entscheidungssysteme sowie das Fehlen einer politischen transnationalen Infrastruktur in der Gemeinschaft herausgestellt werden.

2. Das Konzept einer aktiven Politisierung des Prozesses der Gemeinschaftsbildung könnte zur Problemlösung beitragen, mit dem Ziel, die nationale politische Substruktur durch eine „ähnliche“ europäische zu ergänzen und die grundsätzlichen Zielsetzungen der Europapolitik mit den Akteuren dieses nicht-gouvernementalen europäischen Unterbaus abzustimmen. Die ineinandergreifenden Elemente dieses Konzepts wären individuell zu entwickeln:

— eine bewußte Einbeziehung (und nicht wie in der Tendenz bisher eine bewußte Ausklammerung) von politisch „empfindlichen“ Materien in die Integrationsvorgänge,

— in vertretbarem Umfang breiten Bevölkerungsschichten direkt und über ihre nicht-gouvernementalen Organisationen aktive Rollen im Gemeinschaftsgeschehen zu übertragen,

— ein Auffüllen des Leerraums zwischen Basis und europäischem Gremium mit institutioneller und politischer Infrastruktur.

Durch die ausgewogene gleichzeitige Entwicklung dieser Politisierungskomponenten wäre die gegebene eindimensionale Entscheidungsstruktur in der EG nach und nach von einer vielfältigen Willensbildung gestützt.

3. Das Vorgehen nach dem angeregten Integrationsverfahren bringt kalkulierbare Vorteile, absehbare Realisierungsprobleme und im einzelnen nicht leicht abwägbar Risiken. Einige Problemursachen der Gemeinschaftsentwicklung wären neutralisierbar (Legitimationsdefizit, fehlende Infrastruktur), andere überbrückbar (strukturelle Disparitäten, qualitativer Übergang). Der jetzigen Integrationsphase wäre insofern entsprochen, als die Fähigkeit bestünde, Integriertes zu verfestigen, zu verwalten und Grundausstattungen für höhere Gemeinschaftsstufen vorzubereiten. Einer zügigen Verwirklichung des Konzepts stellen sich organisatorische, strukturelle und politische Gegebenheiten sowohl bei regierenden Eliten wie bei Parteien und nicht-gouvernementalen Gruppierungen entgegen. Diese Schwierigkeiten beruhen teilweise auf der weitgehenden Unvorhersehbarkeit der Ergebnisse des Prozesses, der — einmal in vollem Gange — irreversibel sein könnte, möglicherweise ohne die Tragfähigkeit der neuen europäischen Ebene zu garantieren (z. B. mangelnde Koalitionsfähigkeit).

Hans-Horst Misch: Die Energiepolitik der Europäischen Gemeinschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/76, S. 31—46

Einleitend wird der Energiebedarf der Welt als Folge des allgemeinen Bevölkerungszuwachses skizziert; dann wird auf die sich wandelnde Bedeutung der einzelnen Energieträger bei der Deckung des Bedarfs der Europäischen Gemeinschaft hingewiesen.

Die Energiepolitik der Gemeinschaft in ihrer mehr als zwanzigjährigen Entwicklung wird als Folge der unterschiedlichen vertraglichen Bestimmungen (EGKS, EWG, Euratom) geschildert; die verschiedenen Bestimmungen der drei Verträge werden dann auf ihre Nutzbarkeit geprüft. Auf dieser Grundlage wird dann die energiepolitische Tätigkeit der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments näher behandelt, woraus sich eine Bilanz sowohl des Erreichten als auch des Versäumten ergibt. In diesem Zusammenhang wird besonders die mahrende und auch treibende Rolle des Europäischen Parlaments, und das angesichts seiner geringen Befugnisse, gewürdigt.

Das Schlußkapitel enthält die sich aus der Lage und den Möglichkeiten ergebenden Forderungen an eine gemeinsame Energiepolitik der Gemeinschaft und kommt auf Grund der Gegebenheiten zu der Erkenntnis, daß allein der politische Wille der Mitgliedsstaaten darüber zu entscheiden habe, ob es zu einer solchen Politik kommt. Die Notwendigkeiten werden in der Theorie anerkannt; die Mittel sind bei Einigkeit der Mitgliedsstaaten vorhanden. Bisher hat man sich im wesentlichen mit Absichtserklärungen begnügt; Anweisungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten sind vom Rat der zuständigen Fachminister leider nur in Teilbereichen in Rechtsakte umgesetzt worden.