

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ludwig Schulte

Mehr Kompetenzen
für Europa

Zur innen- und außenpolitischen
Handlungsfähigkeit der EG

Wolfgang Wessels

Die Europäische Union
im Tindemans-Bericht

Bilanz einer einjährigen Diskussion

B 52/76

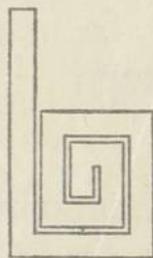
24. Dezember 1976

Ludwig Schulte, Dr. phil., geb. 1922, Studium der Philosophie, Psychologie und Literatur in Münster, Bonn und Paris, Wissenschaftlicher Direktor an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Theorie der schöpferischen Freiheit (Dissertation), Meisenheim 1954; Gott und der freie Mensch. Einführung in Probleme der Gegenwartsphilosophie, Düsseldorf 1958; Dynamik der freien Welt, Osnabrück 1961; Vom Blitzkrieg zum Nervenkrieg, Boppard 1964; Verteidigung im Frieden, Frankfurt 1968; Der Neomarxismus Herbert Marcuses, Sonderdruck des KMBA Bonn, 1968; Bundeswehr im Konflikt, Frankfurt 1972². Zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften und anderen Publikationsorganen.

Wolfgang Wessels, Diplom-Volkswirt, geb. 1948; Studium der Wirtschafts- und Politikwissenschaften in Köln und Madison, N. J.; Tätigkeit bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften; seit Mai 1973 Geschäftsführer des Instituts für Europäische Politik (Bonn); seit 1976 auch Sekretär der Trans European Policy Studies Association (TEPSA).

Veröffentlichungen: Die EG: Versuch einer freiheitlich-demokratischen Integration souveräner Staaten?, in: Konvergenz — Koexistenz oder Zusammenarbeit in Europa, Bonn 1973; Auszehrung des Parlamentarismus? Die Kompetenzverschiebung von den nationalen Parlamenten zum Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft, in: Parlamentarismus und europäische Integration, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 107, Bonn 1975; (mit Heinrich Schneider) Europäische Union 1980. Fragen und Thesen im Hinblick auf den Tindemans-Bericht zur Europäischen Union, Bonn 1975; (mit Heinrich Schneider) Gestalt und Inhalt einer „Europäischen Union“. Ein Diskussionsbeitrag zur Tindemans-Mission, in: Europa-Archiv, Folge 19, 1975; Probleme europäisch-arabischer Beziehungen, und: Elemente eines europäischen Konzeptes für eine europäische Arabienpolitik, in: Europa und die arabische Welt, Bonn 1975.



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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis 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.

Mehr Kompetenzen für Europa

Zur innen- und außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EG

I. Die Forderungen Tindemans

Nachdem sich die Staats- und Regierungschefs der neun Länder der Europäischen Gemeinschaft zu einem Kompromiß durchgerungen und die Direktwahl des Europäischen Parlaments beschlossen haben, ist nach den Jahren der Stagnation wieder ein Silberstreifen am politischen Horizont der Neunergemeinschaft sichtbar. Es scheint sich allmählich die Erkenntnis durchzusetzen, daß auf dem Hintergrund einer der schwerwiegendsten Entwicklungskrisen der EG ein neuer Anlauf notwendig ist, um eine effektive gemeinsame Krisenstrategie entwickeln zu können.

Auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Den Haag im November 1976 war die Frage nach einer Überwindung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise in der EG das beherrschende Thema. Weitreichende Beschlüsse sind zwar nicht gefaßt worden. Es kann jedoch als ein wichtiges Ergebnis des Gipfeltreffens gewertet werden, daß die EG-Regierungschefs sich die Schlußfolgerungen des Tindemans-Berichts bezüglich der „Notwendigkeit des Aufbaus der Europäischen Union durch eine Verstärkung der konkreten Solidarität zwischen den neun Mitgliedstaaten und ihren Völkern“ zu eigen gemacht haben. In einer in Den Haag verabschiedeten Entschliebung heißt es, daß der Rat die im Bericht Tindemans vertretene Auffassung teilt, durch eine Verstärkung der Solidarität der EG-Länder untereinander und in den Außenbeziehungen den Weg zur Weiterentwicklung der europäischen Institutionen mit größeren Kompetenzen für die Gemeinschaft fortzusetzen.

In seinem „Bericht über die europäische Union“ geht der belgische Ministerpräsident Leo Tindemans von der Feststellung aus, daß Europa sich einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert sieht, auf die die Einzelstaaten keine befriedigende Antwort mehr finden können: „Was mir bei meinen Gesprächen vor allem aufgefallen ist, war das allgemein verbreitete Gefühl unserer Verwundbarkeit und Ohnmacht. In der jüngsten Geschichte ist dies eine neue Erfahrung unserer Völker. Die

ungleiche Verteilung der Reichtümer bedroht die Stabilität des Weltwirtschaftssystems, die Erschöpfung der Bodenschätze lastet schwer auf der Zukunft der Industriegesellschaft, und die Internationalisierung des Wirtschaftslebens vergrößert die Abhängigkeit unseres Produktionsapparates. Unsere Staaten sind wohl zu schwach, um allein diese Herausforderung anzunehmen. Welches Gewicht haben heute noch einzelne Stimmen, wenn es nicht die der Supermächte sind? Dennoch ist der Wille zu einer aktiven Teilnahme sehr stark. Dies bezeugen Zehntausende junger Europäer, die überall in der Welt in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Unsere Völker sind sich bewußt, Träger von Werten zu sein, die einen unschätzbaren Einfluß auf die Entwicklung der Zivilisation ausüben. Warum sollen wir aufhören, unser Gedankengut zu verbreiten, wie wir es immer getan haben? Wer von uns hat noch nicht mit Überraschung festgestellt, wie selbstverständlich für viele unserer ausländischen Gesprächspartner die europäische Identität ist? Der Aufruf an die Länder Europas, sich zu vereinigen, geht nicht nur von innen aus.“¹⁾

Tindemans resümiert, daß angesichts der internen und externen Herausforderungen „zunächst sechs, dann neun Länder beschlossen haben, gemeinsam zu handeln“²⁾. Die erste der von Tindemans gestellten sechs Forderungen zielt daher darauf ab, daß die europäische Union „nach außen vereint“ auftritt. Er läßt aber keinen Zweifel daran, daß „die Entwicklung der Außenbeziehungen der Union“ nicht denkbar sei „ohne die parallel laufende Entwicklung einer gemeinsamen Politik im Inneren, und beides ist undurchführbar ohne eine Stärkung der Autorität und der Leistungsfähigkeit der gemeinsamen Organe. In dieser umfassenden Sicht hängt alles eng zusammen, und die Summe der nebeneinander

¹⁾ Leo Tindemans, Schreiben des belgischen Ministerpräsidenten an seine Kollegen im Europäischen Rat am 29. Dez. 1975, in: Europa-Archiv, 3/76, S. 104 f. (D . . .)

²⁾ A. a. O., D 58.

erzielten Fortschritte stellt die qualitative Veränderung dar, die der europäischen Union gerecht wird.“³⁾

Hier scheint nun zugleich die Krise der Europäischen Gemeinschaft wie in einem Brennspiegel deutlich zu werden: Während es in den vergangenen Jahren zu einer verstärkten „Europäisierung“ der Außenpolitik unter den europäischen Staaten gekommen ist, zerfiel andererseits die „Binnenpolitik“ der europäischen Staaten. Ohne eine fortschreitende Integrationspolitik im Innern verliert aber eine gemeinsame europäische Außenpolitik an Kraft und Glaubwürdigkeit und büßt am Ende ihre Chance ein, ihre Ziele unter den Bedingungen der sich verändernden Weltpolitik durchsetzen zu können. Letztlich erfordert eine gemeinsame Außenpolitik der europäischen Staaten:

- a) ein gemeinsames Entscheidungszentrum, das sich an gemeinschaftsbezogenen Interessen orientiert (transnationale Legitimationsgrundlage);
- b) eine fortschreitende Harmonisierung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialpolitik,

ohne die das Wohlstandsgefälle innerhalb der Gemeinschaft noch größer würde;

c) die Bereitschaft der Staaten, auf einen Teil ihrer Hoheitsrechte zugunsten der transnationalen Interessen der Gemeinschaft zu verzichten.

Alle drei Aspekte lassen sich in der These zusammenfassen, daß eine Europäisierung der Außenbeziehungen wie der Binnenpolitik innerhalb der Neunergemeinschaft als Weg zur Stärkung der politischen Macht Europas zu betrachten ist. Macht ist hier nicht in erster Linie als Herrschaftskriterium zu verstehen, sondern als politisches und geistiges Potential, um die transnationalen Interessen Europas in internationalen Krisen und Interessenkonflikten besser wahren und durchsetzen zu können. Im Zusammenhang damit stellt sich die Frage nach der Verfügung über qualitativ andere politische Optionen, mit denen eine langfristige und effektivere Krisenstrategie verbunden wäre, als sie mit den engen Möglichkeiten nationaler Interessenpolitik gegeben ist.

II. Die neue außenpolitische Dimension

Während der sechziger Jahre ließ sich kaum von einer europäischen Außenpolitik der EG sprechen. Auf der UNCTAD-Konferenz in Neu Delhi 1968 wie auch auf der UNCTAD-Konferenz in Santiago 1972 war die EG noch nicht mit einer Delegation vertreten, die mit einer Stimme hätte sprechen können. Erst die Verhandlungen über die KSZE, die von 1973 bis Mitte 1975 dauerten, stellten die Gemeinschaft vor die Notwendigkeit, sich außenpolitisch so abzustimmen, daß eine einheitliche Reaktion gegenüber dem Ostblock möglich war. Dabei ging es um eine Verhandlungsmaterie, die durch den Vertrag von Rom als Grundlage der EG nicht gedeckt war.

Das geschlossene Auftreten in Helsinki hat sich auf das Zustandekommen des Schlußdokumentes dieser Konferenz entscheidend ausgewirkt, da die Absichtserklärungen des ‚Korbes 3‘ sonst nicht formuliert worden wären. Vielleicht hat dieses Ereignis politischer Geschlossenheit mit dazu beigetragen, daß Anfang Dezember 1975 die EG auf ihrer Ministerratstagung in Rom in der Lage war, ihre schwerste außenpolitische Krise seit der Erweiterung zu bestehen. Bisher war die Ge-

meinschaft weitgehend nur an agrar- und finanzpolitische Krisen gewöhnt, doch im Dezember 1975 ging es um die Formulierung eines außenpolitischen Grundsatzes, an dessen Zustandekommen man bis dahin nicht mehr geglaubt hatte: Der Gemeinschaft der neun Staaten sollte ein außenpolitisches Alleinvertretungsrecht eingeräumt werden für eine Reihe lebenswichtiger Interessen wie Energieversorgung, Beziehungen zu den Entwicklungsländern etc.

Mit der Verankerung des Grundsatzes der außenpolitischen Alleinvertretung der Gemeinschaft als Ganzes — der auch von Tindemans in seiner Bedeutung hervorgehoben wird — wurde eine Praxis unterstrichen, die sich seit 1974 immer deutlicher abzeichnete: Die Gemeinschaft der Neun tritt in großen internationalen Konferenzen geschlossen auf; damit wird es möglich, die Gemeinschaft vom Ratspräsidenten oder von der Kommission vertreten zu lassen, nachdem sich die Mitgliedstaaten vorher auf eine gemeinsame Plattform geeinigt haben⁴⁾.

⁴⁾ Vgl. Per Fischer, *By the Skin of our Teeth*. Gedanken zum Stand der europäischen Integration, in: *Europa-Archiv*, 4/75, S. 95 f.

³⁾ A. a. O., D 59.

Unvergeßlich ist die politische Auswirkung der Geschlossenheit der EG in der Kennedy-Runde, in der sich die Gemeinschaft erstmalig in ihrer Geschichte einer Vielzahl von Staaten gegenüber sah, nicht zuletzt der Supermacht Amerika, und in der ein gemeinsames Auftreten das Gebot der Stunde war. Damals ging es um Warenkontingente, um die Beseitigung von Handelsdiskriminierungen und Zöllen. Ohne Frage war hier die EG zuständig; doch erstmalig ist hier die Praxis erprobt worden, eine geschlossene Front zu bilden. Andernfalls hätte man der Herausforderung auf finanz- und wirtschaftspolitischem Sektor nicht begegnen können.

In der Tat läßt sich feststellen, daß die EG in ihrer Praxis wie auch in ihren Grundsatz-erklärungen seit 1975 einen qualitativen Sprung vollzogen hat, da sie sich von der bisherigen Praxis bilateraler Handels- und Wirtschaftspolitik weitgehend gelöst hat, um der politischen Geschlossenheit den Vorzug zu geben. Die Mitwirkung der Neunergemeinschaft und der übrigen westlichen Nationen am Zustandekommen des Schlußdokuments der KSZE in Helsinki markiert eine wichtige Etappe auf dem Weg zur gemeinsamen Außenpolitik der Neun. Europa hat sich mit all diesen außenpolitischen Aktivitäten auf einen Weg begeben, um zumindest in der Außenpolitik ein Stück seiner Identität wiederzuentdecken. Zwar hatten schon auf dem mißglückten Gipfeltreffen in Kopenhagen im Dezember 1973 die neun Mitgliedstaaten eine Erklärung über die europäische Identität formuliert⁵⁾, doch diese Erklärung blieb in der Folgezeit noch wirkungslos.

Die Ansätze zu einer qualitativen Veränderung der bisher mehr bilateral geführten Außenpolitik der Mitgliedstaaten innerhalb der EG gewannen schärfere Konturen erst auf dem Hintergrund des israelisch-arabischen Krieges. Hier zeichnet sich die neue Form der Außenpolitik deutlich ab. Nach einer Reihe fruchtloser Alleingänge der europäischen Staaten, zu denen sich diese unter dem Eindruck des Erdölshocks vom Herbst 1973 getrieben fühlten, hatte die Herausforderung durch die OPEC-Länder die Gemeinschaft der Neun schließlich dazu geführt, daß die Außenbeziehungen zu den Entwicklungs- und OPEC-Ländern die zweithöchste Priorität in der Außenpolitik der Gemeinschaft einnahm-

⁵⁾ Vgl. zur Europäisierung der Außenbeziehungen der EG den Beitrag von Georg von Koppenfels, Die Bedeutung des Abkommens von Lome für die Entwicklung der Beziehungen zwischen Europa und der Dritten Welt, in: Europa-Archiv 1/76, S. 10 f.

men, unmittelbar hinter den Beziehungen der EG zu den Vereinigten Staaten.

Die Erdölkrise hat innerhalb der Gemeinschaft der Neun das Bewußtsein der Abhängigkeit und Verwundbarkeit der europäischen Wirtschaft verschärft. Dieses Bewußtsein hat zu einer Phase der Selbstbesinnung geführt, die für die EG in jeder Hinsicht heilsam gewesen ist. Schlagartig trat die Abhängigkeit des Welthandels der EG von den Drittländern hervor. Nicht nur der größte Teil des Energiebedarfs wird durch die Entwicklungsländer gedeckt, sondern auch ein erheblicher Teil des Rohstoffbedarfs. Insofern kommt den Entwicklungsländern hinsichtlich der vitalen wirtschaftlichen Interessen der EG die gleiche Rolle zu, wie sie den USA auf dem Sektor der Sicherheitspolitik zufällt.

Andererseits kann jedoch nicht übersehen werden, daß die Entwicklungsländer ein wachsendes Interesse daran haben, daß Europa für sie ein freier und selbständiger Wirtschaftspartner bleibt, der im Konkurrenzverhältnis der Großmächte einen politischen Balancefaktor darstellt. Bemerkenswert dabei ist die Tatsache, daß der überwiegende Teil der Entwicklungshilfe für die entwicklungsfähigen Länder immer noch aus dem Raum der OECD kommt und nicht von seiten der OPEC-Länder oder gar des Ostblocks. Die vielfältige Interdependenz gegenseitiger Interessen zwischen den Drittländern und der EG, die schon seit geraumer Zeit ein maßgebendes politisches Motiv für die Außenbeziehungen der EG darstellt, hat zu einer Reihe besonderer Aktivitäten der Gemeinschaft Anfang der siebziger Jahre geführt. Von großer Bedeutung ist hier das Abkommen von Lome (Februar 1975)⁶⁾.

Dieses Abkommen bedeutet eine wichtige Etappe in der Entwicklung der Außenbeziehungen der EG zu den afrikanischen Staaten; es begründet eine neue Ära der gleichberechtigten wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Der Grundgedanke des Abkommens ist die Bereitschaft der EG, ihren Wirtschaftsraum den afrikanischen Staaten zu öffnen. Die EG übernimmt durch dieses Abkommen ferner die Verpflichtung, finanzielle und technische Hilfe zu gewähren, ohne wirtschaftliche und politische Gegenleistungen irgendwelcher Art zu verlangen. In der Tat gibt es keine Absprache oder ein Geheimabkommen, das Nigeria, Gabun oder ein anderes Land verpflichten könnte, die EG ausreichend mit Rohstoffen zu versorgen. Mit der Unterzeichnung des Abkommens von Lome drückt die Gemeinschaft allerdings die Hoffnung aus, daß damit

⁶⁾ Ebenda.

zugleich die Rahmenbedingungen für die künftige Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit geschaffen werden könnten, um das gegenseitige Vertrauen zwischen den AKP-Staaten und den Staaten der EG zu festigen. Keinesfalls wird seitens der hoch entwickelten europäischen Staaten dabei eine Position der Stärke bezogen. Im Gegenteil: Der Sinn des Abkommens liegt darin, an das wohlverstandene Interesse der afrikanischen Länder zu appellieren und zu ihrem eigenen Nutzen die wirtschaftliche Kooperation mit Europa auszubauen. Auf diese Weise soll eine weitgehende Interessenskongruenz geschaffen werden. Es ist denkbar, daß in bezug auf die arabischen Länder in Zukunft ähnliche Zielvorstellungen entwickelt werden, wie es im Lome-Abkommen mit den afrikanischen Ländern möglich war.

Die großen Folgewirkungen solcher Abkommen erfordern allerdings auf lange Sicht gesehen ein gemeinsames europäisches Entscheidungszentrum. Tindemans schreibt hierzu: „Die Gründe, die für ein gemeinsames Auftreten unserer Staaten in der Welt sprechen, liegen, objektiv gesehen, auf der Hand; sie ergeben sich aus dem Kräfteverhältnis und aus der Dimension der Probleme. Andererseits werden sie, subjektiv gesehen, von unseren Völkern stark empfunden; unsere Verwundbarkeit und relative Ohnmacht stehen uns allen deutlich vor Augen. Durch das Zusammenwirken dieser beiden Faktoren werden die Außenbeziehungen zu einem der wichtigsten Beweggründe für die europäische Einigung, und deshalb muß die europäische Union eine Außenpolitik betreiben.“⁷⁾ Es heißt weiter bei Tindemans: „Die Schaffung eines gemeinsamen Entscheidungszentrums sagt nicht, daß die derzeitige Trennlinie zwischen den Tätigkeiten, die in den Bereich der Gemeinschaft gehören, und den Tätigkeiten im Rahmen der politischen Zusammenarbeit verwischt werden soll. Naturgemäß müssen nicht alle Probleme nach ein und demselben Verfahren behandelt werden. Die unerläßliche Kohärenz des Handelns setzt dagegen voraus, daß die verschiedenen Facetten der oft komplexen Probleme, mit denen sich die Europäische Union auseinandersetzen muß, zumindest auf Ministerebene von denselben Personen an ein und demselben Ort gemeinsam verhandelt werden können. In dieser Sicht schlage ich vor, die politische Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die der politischen Zusammenarbeit zugrunde liegt, in eine rechtliche Verpflichtung umzuformen.“⁸⁾ Nach An-

sicht Tindemans haben die entscheidenden Verhandlungen mit den Ländern der Dritten Welt „noch nicht wirklich begonnen“. Tindemans hebt hervor, „daß auch die engsten bilateralen diplomatischen Beziehungen keine Lösung bringen können, während die EWG über die wertvolle Erfahrung der Abkommen von Jaunde und Lome verfügt“⁹⁾.

Die raschen Fortschritte in der Europäisierung der Außenpolitik, wie sie im Abkommen von Lome deutlich geworden sind, wurden dadurch erleichtert, daß sich diese Außenpolitik vorwiegend auf eine Politik der negativen Integration beschränken konnte. Darunter versteht man einen Ausbau der zwischenstaatlichen Beziehungen, der sich z. B. durch Abbau der Zölle, durch Beseitigung der Warenkontingente und dergleichen kennzeichnen läßt. Das maßgebende politische Motiv ist dabei ein ausgewogener, beiderseitiger Nutzen. Die Frage der Entwicklung einer sogenannten positiven Integration ist bisher noch nicht aktuell gewesen, jedenfalls nicht in den Abkommen von Lome und Jaunde. Unter einer positiven Integration versteht man eine gemeinsame Politik von Ländern, die von der Absicht getragen ist, in der Entwicklung gemeinsamer Zielvorstellungen ein Gesamtsystem der betreffenden Staaten auf bestimmten Teilgebieten zu etablieren, dem die Staaten als Subsysteme integriert werden. Eine derart positive Integration ist z. B. im Rahmen der Montanunion unter sechs europäischen Staaten konstituiert worden. Auf gewissen Teilgebieten ist eine positive Integration auch zwischen verschiedenen Ländergruppen möglich, wie etwa zwischen der EG und Ländern der Dritten Welt.

Erstmalig wurden die neun Staaten der EG auf der Welthandelskonferenz in Nairobi (Mai 1976) mit der Problematik einer positiven Integration konfrontiert: Die Länder der Dritten Welt strebten eine Globalsteuerung und überregionale Kontrolle des Marktsystems für Rohstoffe an, was sich nur im Rahmen eines Gesamtsystems verwirklichen läßt. Die Forderung der Drittländer an die Industrienationen, sich in dieses Gesamtsystem zu integrieren, bedeutet für die Industrienationen die Anerkennung von gemeinsamen Zielvorstellungen aller betroffenen Länder, deren Nutzen sich nicht im nationalen Zielsystem kalkulieren läßt, sondern eben nur im Gesamtsystem. Die Bereitschaft zur Integration in das Gesamtsystem schließt notwendigerweise den Verzicht auf gewisse Nationalinteressen ein. In der Tat stellen die Forderun-

⁷⁾ Leo Tindemans, a. a. O., D 59.

⁸⁾ A. a. O., D 60.

⁹⁾ A. a. O., D 62.

gen der Drittländer eine qualitativ andere Herausforderung dar, als dies im Zusammenhang mit dem Abkommen von Lome der Fall gewesen ist.

Die Europäische Gemeinschaft der Neun kann einer solchen Herausforderung nur begegnen, indem sie einen Konsens über gemeinsame Zielvorstellungen entwickelt, um auf diese Weise geschlossen aufzutreten. Nur auf diesem Wege ist sie in der Lage, der politischen Herausforderung der Drittländer so zu begegnen, daß die Interessen der EG gewahrt werden können. Die Konferenz von Nairobi hat gezeigt, daß noch ein weiter Weg zurückgelegt werden muß, um einen wirklichen Konsens innerhalb der EG über gemeinsame Zielvorstellungen zu erreichen, die es Europa ermöglichen, als ernst zu nehmender politischer Partner aufzutreten. Es ist aber keine Frage mehr, daß die Aufgabe positiver Integration

mit den Entwicklungsländern in naher Zukunft gelöst werden muß.

Dies ist gleichbedeutend mit einer weiteren Europäisierung der Außenpolitik, die wiederum mehr und mehr von einem gemeinsamen Entscheidungszentrum getragen sein muß, wenn sie erfolgreich sein soll. Dieses Entscheidungszentrum kann jedoch nur gebildet werden, wenn in der europäischen Binnenpolitik der Integrationsprozeß weitergeht. Dies ist das Dilemma Europas, denn seit dem Verfall der Autorität der europäischen Institutionen ist in der europäischen Binnenpolitik der Übergang zur positiven Integration weitgehend verzögert und schließlich blockiert worden. So kam es nicht zur Bildung einer ausreichenden gesellschaftspolitischen Infrastruktur, die erst die Basis dafür bildet, daß eine Europäisierung der Außenpolitik auf Dauer durchgesetzt werden kann.

III. Der Verfall der europäischen Integration

Während in den Außenbeziehungen der EG sich die ersten Ansätze einer Europäisierung zeigen, gibt es kaum greifbare Fortschritte in der Frage der politischen Union Europas, weder wirtschaftlich, noch politisch, noch auf einem anderen Sektor. Zwar haben sich die Engländer nach dem Referendum am 5. Juni 1975 mit großer Mehrheit dafür ausgesprochen, daß Großbritannien in der EG bleiben soll, und es kann sicherlich als ein bemerkenswerter Fortschritt betrachtet werden, daß auf der Konferenz in Helsinki (KSZE) die neun Länder der EG solidarisch zusammengearbeitet haben. Dies kommt in den Berlin-Erklärungen westlicher Staatsmänner auf der abschließenden Gipfelkonferenz in Helsinki deutlich zum Ausdruck. Diese positiven Ereignisse können aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß in der Entwicklung zur politischen Einigung Europas zur Zeit immer noch absoluter Stillstand herrscht. In der europäischen Binnenpolitik liegen bisher nur Bruchstücke herum, aus denen das Bauwerk der politischen Union Europas nicht zusammengesetzt werden kann. Die stark diskutierte Frage der Ausstattung des Europäischen Parlaments mit neuen Vollmachten verdeutlicht dies. Noch immer herrscht Ungewißheit darüber, wie die einzelnen Staaten im künftigen Europäischen Parlament vertreten werden sollen und nach welchem Wahlmodus die Direktwahl stattfinden soll.

Der einzige Lichtblick ist wohl gegenwärtig die Tatsache, daß die Europäer inzwischen

reicher geworden sind an politischen Erfahrungen¹⁰⁾. So herrscht Einmütigkeit in der Erkenntnis, daß die bloße Kooperation zwischen den Staaten nicht genügt, um die Integrationsbemühungen zu verstärken. Man beginnt einzusehen, daß eine noch so starke Intensivierung der Kooperation zwischen den Staaten nicht unbedingt zur politischen Integration Europas führt. Es hat sich bei den bisherigen Krisen in der Europäischen Gemeinschaft immer wieder mit aller Deutlichkeit gezeigt, „daß man mit unverbindlichen Koordinierungen oder Kooperationen auf der Ebene gelegentlicher Ministerbesprechungen nicht weiterkommt. Was not tut, ist ein Entscheidungszentrum, das Befugnisse bei der Festlegung von wirtschafts-, finanz-, währungs- und haushaltspolitischen Zielsetzungen erhält.“¹¹⁾

In der Tat ist das Kardinalproblem in der Gemeinschaft ihre mangelnde Entscheidungsfähigkeit. Nachdem der im Vertrag vorgesehene Gemeinsame Markt schrittweise verwirklicht wurde, sahen sich die Mitgliedstaaten sehr viel schwierigeren und tieferreichenden innenpolitischen Konsequenzen gegenüber, die eine Reihe von Entscheidungen notwendig

¹⁰⁾ Vgl. Klaus Schönhube, Europa — Ende einer Hoffnung? Von der Krise der Europäischen Gemeinschaft zur Krise der Staaten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 17/74.

¹¹⁾ Vgl. Rudolf Werner, Abschied vom nationalen Egoismus, in: *Public*, 3. September 1971, S. 8.

machten, für die der Vertrag selber aber keinerlei Anhaltspunkte bietet. Diese Entscheidungen wurden immer wieder vertagt; andererseits vermochte die Europäische Kommission, die nach dem Vertrag als Hüterin und Motor des Vertrages auserkoren war, immer weniger die Rolle des Initiators zu spielen, weil sie des Instrumentes der Mehrheitsabstimmung beraubt worden war. Mittels der Einstimmigkeitsregeln ließen sich die notwendigen Entscheidungen nicht herbeiführen.

So hat die gesamte Entwicklung dazu geführt, daß die Integration allmählich aus dem Ruder lief. Während nach dem Vertrag der Fortschritt in der Herbeiführung qualitativer Veränderungen gesehen wurde — insbesondere in der Errichtung eines eigenen Entscheidungszentrums außerhalb und neben den nationalen Entscheidungszentren —, wurde in einer rückwärts orientierten Entwicklung der Schwerpunkt der Entscheidungen wieder in die nationalen Hauptstädte zurückverlegt. Dies hatte zur Folge, daß die Kommission zu einem Empfehlungsorgan degenerierte, womit sie auf die gleiche Ebene zurückfiel wie das Generalsekretariat des Europarates oder der OECD. Der Ministerrat schließlich wurde zu einer diplomatischen Ministerkonferenz degradiert, die in Abhängigkeit von Weisungen der Kabinette oder Parlamente sich stets um einen Kompromiß bemühte, meist auf dem niedrigsten Nenner.

Die Tatsache schließlich, daß die Ratssitzungen immer häufiger unter Heranziehung der Fachminister einberufen wurden, führte zwar in der Öffentlichkeit zu dem Eindruck, daß die EG ihre Aktivität verstärkte. In Wirklichkeit jedoch zerfielen die Aktivitäten der EG in zahlreiche fachbezogene, manchmal sogar widersprüchliche Einzelaktionen. Die Zielrichtung insgesamt wurde nicht mehr deutlich. In diesem Zusammenhang ist dem Bericht Tindemans zuzustimmen, der hervorhebt, daß ein neuer Anlauf für die Schaffung einer politischen Union Europas nur darin liegen könne, neue Ziele für die Gemeinschaft zu setzen ¹²⁾.

Der allmähliche Verfall der europäischen Integration läßt sich als ein Rückfall von der positiven zur negativen Integration kennzeichnen. Hatte die Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit der Bildung der Montanunion begonnen, so waren die großen Erfolge dieser Gemeinschaft der Tatsache zu verdanken, daß die Mitgliedstaaten sich Schritt für Schritt bereit er-

klärten, gemeinsame Zielvorstellungen eines europäischen Gesamtsystems zu entwickeln, dessen Gemeinwohl die absolute Priorität vor den nationalen Interessen zukam. Der Ausbau der Montanunion als Grundstein der späteren Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft läßt sich deuten als die schrittweise Fortentwicklung der positiven Integration, deren Kernstück die Etablierung eines europäischen Gesamtsystems darstellt, dem immer weitere Teilbereiche des politischen und wirtschaftlichen Lebens der Mitgliedstaaten integriert wurden. Dies setzte Schritt für Schritt eine Koordinierung der nationalen Politiken voraus.

Indem in einem retardierenden Prozeß die Entscheidungen wieder in den Kompetenzbereich der nationalen Regierungen zurückverlagert wurden, kam es zunächst zu einem Autoritätsverfall der europäischen Institutionen. Noch bedenklicher ist jedoch die Tatsache, daß das Kernstück der positiven Integration, nämlich die Etablierung eines Gesamtsystems mit gemeinschaftsbezogenen Zielvorstellungen und Interessen, allmählich seine politische Wirksamkeit einbüßte. An deren Stelle trat der aus der Gründungszeit der Montanunion her bekannte Mechanismus der negativen Integration: das Aushandeln von multilateralen Absprachen über die Beseitigung von Hemmnissen auf dem Agrarsektor, in der Industrieproduktion und im Außenhandel. Da in diesem Arbeitsfeld der negativen Integration nur pragmatische Entscheidungen ohne überregionale, gemeinschaftsbezogene Perspektiven zu fällen sind, ist es kein Zufall, daß die europäischen Institutionen allmählich überwuchert wurden von technokratischen Mechanismen, um für den reibungslosen Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapitalien soweit wie möglich Hindernisse zu beseitigen, damit die Kosten für die Beteiligten minimalisiert werden konnten. Damit ist Europa weithin zu einem Europa der Technokraten geworden, die sich über Abschöpfungen, Auf- und Abwertungsprobleme der nationalen Währungen oder Agrarimporte abzustimmen hatten, um die Risiken für die nationalen Volkswirtschaften möglichst gering zu halten.

Parallel zu dieser Entwicklung zeigte sich ein deutlicher Machtverfall Europas als Ganzes. Die Mitgliedstaaten der EG wurden in wachsendem Maße verwundbar und anfälliger für internationale Krisen, weil sie den außenpolitischen Herausforderungen nicht mehr mit dem Potential des ganzen Europa entgegenzutreten konnten. Die erste Phase der Erdölkrise hat deutlich gezeigt, daß das Machtpotential

¹²⁾ Vgl. den Bericht über die Europäische Union von Leo Tindemans, a. a. O., D 53.

der einzelnen Nationen zu klein sind, um in Konkurrenz mit den Supermächten oder den Ländern der OPEC ins Gewicht zu fallen. Jedes Land versuchte, in Krisensituationen im engen Spielraum seiner nationalen Interessenpolitik zu manövrieren. Erst in den letzten Jahren konnte die Optionsfreiheit der EG zumindest im Bereich der Außenpolitik allmählich wiedergewonnen werden.

Auf dem Sektor der europäischen Binnenpolitik ging sie indes verloren. Hier zeigt sich in der Tat ein gegenläufiger Prozeß: Während in den Außenbeziehungen der EG der notwendige Übergang von der negativen zur positiven Integration in greifbare Nähe gerückt zu sein scheint, ist die europäische Binnenpolitik in einem Zustand der Stagnation befangen, der sich durch den Rückfall in die negative Integration kennzeichnen läßt. Wenn man mit Tindemans davon ausgeht, daß der gesamte Prozeß der Integration der neun Mitgliedstaaten zur politischen Union Europas nur möglich ist durch eine Parallelität der Fortschritte in der Europäisierung auf dem Sektor der Außenpolitik wie der innereuropäischen Beziehungen, so muß die Tatsache der gegenläufigen Entwicklung in den Außenbeziehungen und in der Binnenpolitik paralyisierend wirken. Über kurz oder lang wird die Stagnation in der europäischen Binnenpolitik auf die Außenbeziehungen zurückschlagen und die hoffnungsvollen Ansätze einer Europäisierung wieder zerstören.

Ein Hoffnungsschimmer künftiger europäischer Entwicklung könnte nun der Beschluß der Regierungschefs sein, die Verantwortung für die europäische Integration wieder zu übernehmen. Dies kann die erste Stufe politi-

scher Bemühungen sein, den Verlust an Entscheidungsfähigkeit allmählich wieder zu überwinden. Auf Drängen des damaligen Bundeskanzlers Brandt hatten die Regierungschefs in Kopenhagen beschlossen, regelmäßige Präsidenschaftstreffen durchzuführen. Auf dem späteren Pariser Treffen schließlich stellte der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing fest, daß die Zusammenkünfte sogenannte „Ratssitzungen“ seien, wenn sie sich mit einer Materie beschäftigen, die unmittelbar von den Römischen Verträgen abgedeckt ist. Giscard forderte, daß diese Ratssitzungen zugleich der „europäischen politischen Zusammenarbeit“ dienen sollten, wann immer sie sich mit Materien beschäftigen, die außerhalb dieser Verträge liegen. Damit wurde erstmalig die künstliche Trennung zwischen Materien der Gemeinschaft und der europäischen politischen Zusammenarbeit aufgehoben. Künftighin wird alles davon abhängen, ob es gelingt, daß bei den regelmäßigen und gemeinschaftskonformen Sitzungen der Regierungschefs die Versuchung der Mitgliedstaaten zurückgedrängt wird, in ausweglos erscheinenden Situationen nationale Alleingänge anzustreben, die dem Geist der Verträge zuwiderlaufen. Dies wird nur dadurch möglich sein, wenn sich auf der Ebene der Ratssitzungen allmählich wieder das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen durchsetzt.

Insgesamt bleibt aber die auf der Ebene der Regierungschefs vorhandene Entscheidungsbasis zu schmal. Eine zweite Phase in der Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft muß folgen. Wenn die Gemeinschaft sich neue Ziele setzen will, so bedarf es eines transnationalen Entscheidungsgremiums, an dem es bisher gefehlt hat.

IV. Von der negativen zur positiven Integration

Der qualitative Sprung bei der Umwandlung eines gemeinsamen Marktes in eine vollständige Wirtschaftsunion bzw. politische Union kann als Übergang von der negativen zur positiven Integration bezeichnet werden. Die positive Integration geht über die Beseitigung der Hemmnisse im wirtschaftlichen Bereich hinaus und beinhaltet die Entwicklung von Zielvorstellungen und die Herausbildung von Regeln, die für den „koordinierten Einsatz des interventionpolitischen Instrumentariums“ notwendig sind¹³⁾. Dieser Übergang

ist allerdings nicht eine kontinuierliche Folge von Einzelschritten, wobei der eine Schritt sich automatisch aus dem vorhergehenden ergibt. Es handelt sich hierbei also nicht „um den Übergang innerhalb eines kontinuierlichen Phasen- und Stufenschemas. Dieser Sprung hat das bisher Gewollte und Erreichte zwar zur Grundlage, doch es verlängert dies nicht einfach in die Zukunft, wie es bestimmte politische und wissenschaftliche Interpretationen der westeuropäischen Integration nahelegen.“¹⁴⁾

¹³⁾ Vgl. Heinz Kramer, R. Rummel, Hindernisse und Voraussetzungen für die Europäische Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/76, S. 4 f.

¹⁴⁾ Ebenda. Unter den Integrationsforschern ist Johan Galtung der Ansicht, daß schon die Intensivierung der Kommunikationsströme zwischen den

Nun sind Merkmale wie „Entwicklung von Zielvorstellungen unter Ausarbeitung gemeinsamer Politiken“, um die nationale Politik auf die Gemeinschaftsebene übertragen zu können, noch nicht geeignet, um den qualitativen Sprung genau zu kennzeichnen, um den es hierbei geht. Es soll daher versucht werden, die Kriterien darzustellen, die zu einer möglichst exakten Kennzeichnung dieses Übergangs erforderlich sind.

1. Kriterium:

Eine Übertragung nationaler Politik auf die Ebene der Gemeinschaft ist dann gegeben, wenn a) die Summe der Förderungspräferenzen für „transnationale Ziele“ größer ist als für nationale Ziele¹⁵⁾; b) der Nutzen, der durch die Verwirklichung transnationaler Ziele für einen Staat entsteht, sich nicht im Rahmen des nationalen Zielsystems kalkulieren läßt, sondern im Rahmen des Gesamtsystems.

In diesem Zusammenhang hat Gaston Thorn, Ministerpräsident von Luxemburg, folgendes erklärt: „Die Deutschen sind sparsamer geworden, wie wir alle übrigens. Ihre Zahlungsmoral ist vorbildlich. Nur, man sollte in Deutschland erkennen, daß man zwar für Europa Geld ausgeben muß, daß man aber auch in und an diesem Europa sehr viel Geld verdient hat und noch verdient. Die Zahlungen, etwa in den Agrarfonds, lassen sich auf die Mark nachweisen. Was die deutsche Industrie auf Grund des europäischen Freihandels an Devisen-Volumen herausholt, ist nicht ohne weiteres meßbar. Natürlich zahlt Bonn mehr als Luxemburg...“¹⁶⁾.

Die Zahlungen in den Agrarfonds sind Investitionen, die die Bundesrepublik zu tätigen hatte, um das transnationale Ziel einer Angleichung der sozio-ökonomischen Struktur auf dem Agrarsektor zu erreichen, und zwar in allen Mitgliedsländern. Der Nutzen dieser In-

Staaten in Ost und West ausreiche, um die starren Fronten der Konfrontation aufzulockern und sie durch kooperative Beziehungen zu ersetzen. Nach Galtung vollzieht sich dieser Vorgang stufenlos, d. h. durch ein ständig sich ausweitendes Geflecht assoziativer Beziehungen. Nach dieser Theorie wird jedoch die Dimension politischer Entscheidung ebensowenig berücksichtigt wie die Tatsache, daß ideologische Systeme nicht durch kontinuierlich verlaufende Kommunikationsvorgänge beseitigt werden können. Vgl. hierzu J. Galtung, Europa — bipolar, bizentrisch oder kooperativ?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 41/72.

¹⁵⁾ Vgl. zum Begriff „Förderungspräferenz“ H. H. Koelle, Ein Zielfindungsexperiment über die Qualität des Lebens, in: *Analysen und Prognosen*, Nr. 72.

¹⁶⁾ Vgl. Interview mit G. Thorn: Europa marschiert im Kreis, in: *Die Welt*, 22. März 1976, S. 5.

vestitionen konnte jedoch, wie Thorn erklärt, im Rahmen des nationalen Zielsystems, d. h. im Rahmen der nationalen Volkswirtschaft z. B. zunächst nicht ohne weiteres kalkuliert werden, da er aus den geleisteten Investitionen nicht abgeleitet werden kann. Dennoch ist aber auch für die Bundesrepublik ein Nutzen dabei herausgekommen, nur nicht ausschließlich auf dem Agrarsektor, auch nicht ausschließlich auf dem Sektor der Großindustrie, sondern auf sehr vielen Sektoren, die als Subsysteme in das Gesamtsystem des Gemeinsamen Marktes integriert sind. Die Entscheidung für die Zahlungen in den Agrarfonds setzt das Risiko voraus, daß der erzielbare Nutzen nicht in Heller und Pfennig kalkulierbar ist, während andererseits der Nutzen für das Gesamtsystem des gemeinsamen Marktes von vornherein erwartet werden kann: Durch die Leistungen in den Agrarfonds ist eine Angleichung der politisch-sozialen Struktur der Partnerländer in die Wege geleitet worden — und darauf kommt es letztlich an.

H. Schmidt, Parlamentarischer Staatssekretär im Verteidigungsministerium, hat zur Frage nationaler Leistungen für Gesamteuropa folgendes erklärt: „Tatsächlich hat der in den fünfziger Jahren einsetzende Wirtschaftsaufschwung oft eher als ein Hemmnis für die europäische Einigungsbewegung gewirkt, denn als ein Impuls. Oft verstellte dieser Wirtschaftsaufschwung den Blick auf das Europäische und ließ die Möglichkeiten des nationalen Fortschritts zum bestimmenden Faktor werden. Die Chance, in Boom-Zeiten national voranzukommen, schien größer, als es europäisch zu versuchen. Das Ergebnis dieser Entwicklung war, daß mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in allen EG-Staaten zugleich das Wohlstandsgefälle zwischen den einzelnen Regionen Europas sich eher verschärfte als milderte. In Zahlen ausgedrückt, heißt dies z. B.: von 1956 bis 1972 ist das Bruttosozialprodukt je Einwohner in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft im Durchschnitt um 350 % gestiegen. In den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland lag dieses Wachstum aber etwa bei 400 %, in Großbritannien hingegen mit 230 % bei kaum mehr als der Hälfte. Für mich kann kein Zweifel darin bestehen, daß eine europäische Europa-Politik letztlich nur dann Erfolg haben wird, wenn es gelingt, mit den hier nur kurz und beispielhaft skizzierten Problemen europäisch fertigzuwerden. Aber eine solche Politik erfordert Opfer. Und diese Opfer können gebracht werden, wenn zweierlei gelingt: zum einen muß den Steuerzahlern der Geberländer erklärt werden können, daß Maßnahmen, die kurz- und mittelfristig wie Opfer aussehen, lang-

fristig eine Investition für Europa sind, deren Rendite auch ihnen politisch zugute kommt. Es muß erklärt werden können, daß wir eigenen Interessen dienen, wenn wir europäisch handeln. Zum andern müssen die Nehmenden uns Gewißheit geben, daß nationale Beiträge auch wirklich der europäischen Einigung zugute kommen, so daß sie Fortschritte zum Einigungsprozeß bewirken.“¹⁷⁾

Bei einer starken Diskrepanz zwischen den Ländern verschiedenen Entwicklungsstandes geht es letztlich um das Prinzip der Verwirklichung einer höheren sozialen Gerechtigkeit, womit ein Grundwert der Lebensordnung selbst betroffen ist. Im Hintergrund mag dabei durchaus das politische Motiv eine Rolle spielen, einem anderen ideologischen System, z. B. dem Weltkommunismus, keine Chance zu bieten, in den betroffenen Ländern Fuß zu fassen.

2. Kriterium:

Zur Durchsetzung transnationaler Zielvorstellungen ist im politischen Entscheidungsprozeß die transnationale Legitimation maßgebend und nicht der Rückgriff auf ausschließlich nationale Legitimation. Dies hat folgendes zu bedeuten: Die Regierungen und die maßgebenden Eliten sind bereit, bei der Entwicklung und Durchsetzung von transnationalen Zielen nicht auf die nationale Legitimationsgrundlage zurückzugreifen („der Nutzen für unsere Volkswirtschaft wird nicht lange auf sich warten lassen“), sondern diese Ziele durch eine bewußt transnationale Legitimationsgrundlage abzustützen. Dies bedeutet, daß der entscheidende Nutzen und Wert dieser Ziele oder Maßnahmen im Hinblick auf die Gemeinschaft gesehen wird.

Tindemans hat hierzu erklärt: „Die Europäische Union wird auf dem rechten Wege sein, wenn den Politikern unserer Staaten ständig die europäische Dimension bewußt bleibt, wenn niemand mehr die europäische Politik als die beiläufige, nebensächliche Verlängerung der nationalen Politik sieht, die sich an nationalen Interessen orientiert, und wenn europäische Beschlüsse und Daten als normales Mittel für die Lenkung unserer Gesellschaft und die Sicherung ihrer Zukunft gesehen werden. Was jetzt fallen muß, sind die geistigen Schranken.“¹⁸⁾ In der Tat ist der Übergang von der nationalen Legitimation außenpolitischer Zielvorstellungen zur trans-

nationalen Legitimation dieser Ziele ein qualitativer Sprung, der ein geistiges Umdenken der Politiker voraussetzt.

3. Kriterium:

Die überstaatliche Bindung tritt zunehmend an die Stelle der nationalen Bindung, wobei die überstaatliche Bindung dadurch gekennzeichnet ist, daß die Staaten auf ein Veto-recht verzichten und bereit sind, sich dem Mehrheitsvotum zu unterwerfen, ohne sich das Recht vorzubehalten, aus der Gemeinschaft auszusteigen, wenn sie überstimmt werden. Tindemans erklärt hierzu: „Der entscheidende Unterschied zwischen der Koordination der Politiken, wie sie gegenwärtig gehandhabt wird, und der gemeinsamen Außenpolitik, die die Union kennzeichnet, ist nicht so sehr eine Frage des Verfahrens oder des zuständigen Organs. Er liegt vielmehr in der Verpflichtung, sich auf einen gemeinsamen Standpunkt zu einigen. Die Staaten verpflichten sich, die großen Linien ihrer Politik im Europäischen Rat festzulegen. Der Rat hat die Verpflichtung, auf dieser Grundlage gemeinsame Beschlüsse zu den einzelnen Punkten zu erarbeiten. Das setzt natürlich voraus, daß sich die Minderheit nach Abschluß der Beratungen der Mehrheit anschließt.“¹⁹⁾

Damit politische Entscheidungen nationaler Regierungen im Sinne der dargestellten Kriterien möglich sind, sind zwei Voraussetzungen notwendig:

1. Im politisch-gesellschaftlichen Bereich ist eine transnationale Infrastruktur in dem Sinne erforderlich, daß sich möglichst viele Gruppen und Parteien an der Diskussion politisch kontroverser Probleme beteiligen, die mit der Gestaltung einer westeuropäischen Gesellschaftsordnung zusammenhängen. Nur so werden jene Zielkonflikte artikuliert, die im Bereich der Gesellschaft ausgetragen werden müssen, damit sich allgemein anerkannte Förderungspräferenzen für die transnationalen Ziele auch im Bewußtsein der Öffentlichkeit herausbilden können. Nur auf diese Weise entsteht auch die gesellschaftliche Basis, die die nationalen Regierungen benötigen, um Entscheidungen im Sinne von transnationalen Zielen treffen zu können²⁰⁾.

Tindemans vertritt in seinem Bericht daher die Auffassung, daß das ab 1978 direkt zu wählende Europäische Parlament die Aufmerksamkeit der europäischen Öffentlichkeit

¹⁷⁾ Vgl. K. Schmidt, Freiheit und Sicherheit, in: Soldat und Technik, 8/1975.

¹⁸⁾ Tindemans, a. a. O., D 74.

¹⁹⁾ A. a. O., D 61.

²⁰⁾ Vgl. zum Begriff der transnationalen Infrastruktur: Kramer, Rummel, a. a. O., S. 9.

„durch große politische Debatten“ gewinnen könnte. Er schlägt deswegen vor, diesen Debatten dadurch mehr Gewicht zu verleihen, „daß die führenden Politiker unserer Länder daran teilnehmen können, selbst wenn die Funktionen, die sie in ihrem Lande ausüben, ihnen praktisch nicht die Möglichkeit geben, sich bei europäischen Wahlen als Kandidaten aufstellen zu lassen.“ In der Tat läßt sich eine transnationale Infrastruktur in Europa nur entwickeln, wenn die Diskussion über europäische Themen sich nicht ausschließlich auf technokratische Einzelprobleme konzentriert, sondern wenn es gelingt, die großen europäischen Themen immer wieder zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion zu machen.

2. Von entscheidender Bedeutung ist — wie bereits dargelegt — die Schaffung eines transnationalen Entscheidungszentrums, das in der Lage ist, mit dem nötigen interventionpolitischen Instrumentarium eine effektive Krisenstrategie zu entwickeln und durchzusetzen, die sich zum Vorteil aller Staaten im Gesamtsystem auswirkt. Ein solches Entscheidungszentrum ist flexibler als ein Gremium von Spitzenpolitikern, die sich in ihren Entscheidungen immer wieder durch ein Veto gegenseitig blockieren können. Gerade in Krisensituationen ist es vielfach erforderlich, daß anfänglich getroffene Entscheidungen revidiert werden angesichts der sich verändernden Umstände. Eine solche Revision ist bei einem Entscheidungsgremium, das mit Mehrheitsbeschlüssen arbeitet, leichter möglich²¹⁾.

Die Etablierung eines Entscheidungszentrums, wie es von den Römischen Verträgen vorgesehen ist, aber sich noch nicht durchsetzen konnte, verlangt Entscheidungen der nationalen Regierungen, die im Grunde mit einem Machtverzicht verbunden sind. Denn die Etablierung eines solchen Entscheidungszentrums schließt die Übertragung nationaler Hoheitsrechte und Machtbefugnisse auf die Ebene der Gemeinschaft ein. Der bei der Durchsetzung von transnationalen Entscheidungsmechanismen unvermeidliche Machtverlust der nationalen Regierungen läßt sich nur dadurch vor der Öffentlichkeit vertreten, wenn deutlich gemacht werden kann, daß nur

auf dem Wege einer transnationalen Interventionspolitik

— eine Angleichung der sozio-politischen Struktur innerhalb der Gemeinschaft erreicht werden kann und

— nur auf dem Wege dieser Angleichung eine langfristige Krisenstrategie möglich ist, die die Krisensymptome der Gemeinschaft als Ganzes effektiv zu überwinden vermag.

Tindemans betont in seinem Bericht über die Europäische Union in diesem Zusammenhang nachdrücklich die Notwendigkeit der Mehrheitsbeschlüsse im Rat, da nur auf diesem Wege die Mitgliedstaaten die Verpflichtung eingehen können, „eine gemeinsame Politik zu verfolgen, ... und durch rasches Handeln Krisen bewältigen können. Dies setzt voraus, daß analog zu dem institutionellen Mechanismus der Verträge die Minderheit in bestimmten Bereichen sich nach Schluß der Debatten dem Standpunkt der Mehrheit fügt.“²²⁾

Wenn Giscard d'Estaing kürzlich erklärt hat, daß Frankreich zunächst einmal mit Anspannung aller nationalen Kräfte den Anschluß zu finden habe an das wirtschaftliche Niveau der Bundesrepublik, um sich erst dann voll in den Gemeinsamen Markt zu integrieren, so ist diese Äußerung Giscard's nur zu erklären auf dem Hintergrund der Tatsache, daß es zur Zeit für ihn keine Möglichkeit gibt, auf eine transnationale Legitimation wegen des Fehlens transnationaler Entscheidungsmechanismen und Konsultationsorgane zurückzugreifen, die legitimiert wären, eine transnationale Interventionspolitik zum Nutzen des Ganzen durchzusetzen. Außerdem hat es Giscard wegen der schwierigen innenpolitischen Lage bisher nicht wagen können, die großen, politisch kontroversen Probleme zur Debatte zu stellen. Nicht nur in Frankreich fehlt es zur Zeit an den nötigen transnationalen Strukturen. Eine Änderung dieser Situation in Frankreich und in den übrigen westeuropäischen Ländern ist nur möglich, wenn es gelingt, die großen europäischen Themen Schritt für Schritt wieder in das Blickfeld der Öffentlichkeit zu rücken, um einen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß einzuleiten, der die Grundlage einer Europäisierung der nationalen Politiken in Europa darstellt²³⁾. Hier kommt der Wahlkampagne in der Vorbereitung der Direktwahl des Europäischen Parlaments eine große Bedeutung zu.

²¹⁾ Vgl. zur Problematik der Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat Hermann da Fonseca-Wollheim, Die EG nach dem britischen Referendum. Bestandsaufnahme, zukünftige Entwicklungen, in: Internationale Politik 1975, herausgegeben von Haus Rissen, Institut für Politik und Wirtschaft, Hamburg, 1975 S. 83 f.

²²⁾ A. a. O., D 80.

²³⁾ Vgl. Kramer, Rummel, a. a. O., S. 18 f.

Die Frage nach den Möglichkeiten politischen Handelns zur Entwicklung der politischen Union Europas stellt sich unter drei Aspekten: Zunächst ist es erforderlich, daß ein Willensbildungsprozeß in Gang gesetzt wird, der eine neue Qualität des Handelns schafft, indem er der gemeinsamen Politik Gesamteuropas die höchste Priorität einräumt.

Zweitens geht es um die Schaffung und Erweiterung europäischer Institutionen, ohne die sich ein Entscheidungsprozeß auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft weder vollziehen noch durchsetzen kann.

Drittens ist es eine unabdingbare Voraussetzung erfolgreicher europäischer Politik, wenn sich eine enge Verzahnung von Fortschritten zur Europäisierung der Außenpolitik und Fortschritten auf dem Wege der europäischen Integration innerhalb der Mitgliedsländer vollzieht²⁴⁾.

Die neue Qualität politischen Handelns, die durch einen einheitlichen Willensbildungsprozeß der europäischen Staaten gewonnen werden kann, läßt sich gegenwärtig am besten auf dem Sektor der Außenbeziehungen der EG verdeutlichen. Tindemans meint hierzu, daß „ein System der Koordinierung“ nationaler Politiken, „das sich in den letzten Jahren immer weiter entwickelt und bemerkenswerte Erfolge gezeitigt hat“, letztlich nicht ausreiche, „weil es ausdrücklich die Möglichkeit des Scheiterns in sich birgt: Kommt es nicht zu einer Koordinierung, so können unterschiedliche politische Kurse gesteuert werden. Die europäische Identität wird in der Welt nicht anerkannt werden, wenn die europäischen Staaten zwar manchmal gemeinsam auftreten, dann aber wieder uneins sind“²⁵⁾. In der Tat erscheint es notwendig, daß die Koordinierung nationaler Politiken, so wichtig sie auch für eine Übergangsphase sein mag, „schrittweise von einer gemeinsamen Politik abgelöst wird, d. h. die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, gemeinsam eine Politik zu erarbeiten und im Rahmen der Europäischen Union gemeinsam zu handeln“²⁶⁾.

Die Entwicklung eines Willensbildungsprozesses unter den neun Staaten der EG, der

über die notwendigen Koordinierungs- und Konsultationsmechanismen verfügt, um auch in Krisensituationen schnell und wirkungsvoll durchgesetzt werden zu können, ist die Vorstufe für künftige institutionelle Veränderungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Im Bereich der Außenbeziehungen zeigen sich die ersten fruchtbaren Ansätze eines solchen Prozesses, da sich die Gemeinschaft der Neun mit politischen Herausforderungen konfrontiert sieht, denen sie mit dem bisher praktizierten System bloßer Koordinierungen nationaler Politiken nicht mehr begegnen kann. Bei den Verträgen von Lome wie auch im europäisch-arabischen Dialog und in der Mittelmeerpolitik hat die Gemeinschaft der Neun die Initiative ergriffen, um in den Verhandlungen mit Drittländern einen gemeinsamen Standpunkt zu verfechten. Auch im Rahmen der KSZE ist die Praxis geübt worden, einen einheitlichen Standpunkt nach außen zu vertreten. Noch fehlt aber der Verpflichtungscharakter, der die gemeinsame Politik der Neun von einer bloßen Koordinierung nationalen Politiken unterscheidet. Im Zuge weiterer Entwicklungen könnte jedoch dieser Verpflichtungscharakter einer künftigen gemeinsamen Politik institutionalisiert werden.

Es ist bemerkenswert, daß in dem Bericht Tindemans der enge Zusammenhang zwischen dem Entscheidungsprozeß auf der Ebene der Gemeinschaft und der Entwicklung europäischer Institutionen hervorgehoben wird. In der Tat läßt sich die qualitative Veränderung innerhalb Europas nicht durchsetzen, wenn es nicht gelingt, die europäischen Institutionen so zu entwickeln, daß die Möglichkeit zu einer positiven Integration besteht.

Hier steht Europa vor einem weiten Feld politischer Initiativen. Vorrangig ist die direkte Wahl des Europäischen Parlaments, womit allerdings noch keine Kompetenzerweiterung des Parlaments selbst verbunden ist. Um diese Kompetenzerweiterung haben die gewählten europäischen Parlamentarier zu kämpfen. Eine Aufwertung der parlamentarischen Institutionen muß dabei auf dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, daß die Gemeinschaft weder sachlich noch institutionell zwischen Legislative und Exekutive trennt, wie es in den Nationalstaaten Europas der Fall ist. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Rat und der Kommission stellt institutionell keine Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive dar.

²⁴⁾ Vgl. zum Zusammenhang zwischen den Außenbeziehungen der Union und einer parallel verlaufenden Entwicklung im Inneren Europas den Bericht Tindemans, a. a. O., D 58 f.

²⁵⁾ Tindemans, a. a. O., D 61.

²⁶⁾ Ebenda.

Hinsichtlich des Charakters des Parlaments als eines beratenden Organs, das seit einiger Zeit mit beschränkten Haushaltsrechten ausgestattet ist, gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, den politischen Stellenwert dieser Institution zu verbessern. Die erste liegt darin, dem Parlament eine Mitbestimmungsbefugnis einzuräumen, d. h. ihm das Vetorecht in einer Reihe von „konstitutionellen“ Fragen der Gemeinschaft zu geben (Zulassung neuer Mitglieder, Änderung der Verträge etc.). Ferner könnte man dem Parlament erweiterte Konsultationsbefugnisse verleihen, wie es etwa das britische Oberhaus in Form eines aufschiebenden Vetorechts besitzt.

In einer weiteren Phase der Entwicklung könnte das Mitentscheidungsrecht des Parlamentes auf alle Bereiche ausgedehnt werden. So könnte das Parlament den Präsidenten der Kommission einsetzen, nachdem dieser von den Regierungen vorgeschlagen worden ist. Auch Tindemans ist dafür, daß der ernannte Präsident letztlich vor dem Europäischen Parlament eine Erklärung abzugeben hat, um seine Ernennung durch Abstimmung bestätigen zu lassen²⁷⁾. Damit blieben die Machtpositionen von Rat und Kommission erhalten, die nicht in Legislative und Exekutive aufgeteilt werden können. Doch das Parlament könnte mit seinem Veto gegen die Beschlüsse von Rat und Kommission operieren, ohne beiden Institutionen seine eigenen Beschlüsse aufzuzwingen. Das Blockierungsrecht des Parlamentes hätte durchaus die Möglichkeit, den Rat durch die Ablehnung von nicht ausreichenden gemeinschaftlichen Lösungen zu zwingen, gemeinschaftsfreundlichere Entscheidungen zu veranlassen³³⁾.

Diese Kompetenzerweiterung des Parlamentes würde zugleich eine Stärkung der politischen Macht Europas bedeuten: Durch die Mitwirkung des Parlaments am Entscheidungsprozeß des Rates, und sei es nur durch das Blockierungsrecht, entsteht die Möglichkeit zur Schaffung neuer politischer Optionen, die für die Entwicklung effektiver Krisenstrategien entscheidend sein können. Sofern die Konsensbildung im Rat hinsichtlich transnationaler Zielvorstellungen auf Schwierigkeiten stößt, könnte das Parlament den Konsens fördern, indem es Zwänge schafft, die nicht umgangen werden können. So eröffnen sich der EG in internationalen Konfliktsituationen wie auch in innereuropäischen Krisen neue politische Optionsmöglichkeiten, hinter denen die politische Macht der Gemeinschaft als Ganzes

steht. Schließlich kann dem Parlament durch das Haushaltsrecht, das mit der Verfügung über beträchtliche Finanzmittel eine wichtige Rolle spielt, eine weitere Einflußmöglichkeit zubilligt werden.

Von entscheidender Bedeutung wird es sein, daß dem Parlament — das angesichts der besonderen Konstruktion der EG auch in Zukunft nicht unbedingt über das volle Recht zur Legislative verfügen wird — ein Initiativrecht zuerkannt wird, das den Rat verpflichtet, über die Entschlüsse des Parlamentes zu beraten. Damit hätte das Europäische Parlament die Möglichkeit, bei der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik effektiv mitzuwirken²⁸⁾.

Der Europäische Rat als Gremium der Regierungschefs hat seine Rolle bisher darin gesehen, in wichtigen europäischen Fragen die gegenseitige Konsultation einzuleiten, ohne daß die nationalen Regierungschefs ihr Recht preisgegeben hätten, notfalls das Heil im Alleingang zu suchen, sofern der Rat sich als zu schwerfällig erwies, eine gemeinsame Politik zu entwickeln. Es wäre jedoch ohne weiteres denkbar, daß der Europäische Rat im Falle von Entscheidungen, die die gesamteuropäischen Interessen betreffen, nach den Verfahren, Normen und Spielregeln der EG handelt. So ist es denkbar, daß im Falle solcher Entscheidungen die Vertreter der Europäischen Kommission durch ihre Anwesenheit dafür bürgen, daß die Verträge der EG zur Grundlage des Entscheidungsprozesses gemacht werden. Sofern das Recht des Europäischen Parlamentes hinzukommt, durch ein Vetorecht gemeinschaftsfeindliche Entscheidungen zu blockieren, könnte ein Zwang auf den Europäischen Rat ausgeübt werden, den gesamteuropäischen Interessen die oberste Priorität einzuräumen.

Der Rat der Außenminister ist in der Vergangenheit stets dann zusammengetreten, wenn in einer Krisensituation die europäischen Belange auf dem Spiel standen. Es hat sich aber immer wieder gezeigt, daß der Zeitfaktor bei solchen Entscheidungen eine wichtige Rolle spielt. Die Schnelligkeit im Entscheidungsprozeß macht die Einführung von Mehrheitsbeschlüssen erforderlich. Andernfalls blockiert das Vetorecht eines oder mehrerer Länder den gesamten Entscheidungsvorgang. Die Wiedereinführung der Mehrheitsbeschlüsse im Rat ist die Mindestforderung, die sich an ein Entscheidungszentrum stellt, das zur Ent-

²⁷⁾ A. a. O., D 81.

²⁸⁾ Vgl. zum Initiativrecht des Europäischen Parlamentes den Tindemans-Bericht, a. a. O., D 78.

wicklung effektiver Krisenstrategien notwendig ist ²⁹⁾).

Hinsichtlich der Umstrukturierung der Europäischen Kommission hat Tindemans vorgeschlagen, daß sich die Tätigkeit der Institution „nicht auf das Vorlegen von Vorschlägen“ beschränkt. „Sie muß im Rahmen gemeinsam definierter Politiken mehr Handlungsspielraum erhalten, der ihr die Möglichkeit gibt, der Verwirklichung der Europäischen Union ihre eigene Dynamik zu verleihen. Dieser Handlungsspielraum hat seinen besten Ausdruck in den Befugnissen gefunden, die der Hohen Behörde der Gemeinschaft für Kohle und Stahl zuerkannt sind.“ ³⁰⁾

Aufs Ganze gesehen, wird eine Kompetenzerweiterung der Kommission nur möglich sein im Zusammenhang mit einer Erweiterung der Aufgabenbereiche des Europäischen Parlamentes. Denn wenn dem Parlament neue Rechte zugestanden werden, wird dies notwendigerweise auch dazu führen, daß der Kommission ein neuer Kompetenzbereich wächst, da eine Abwertung der Kommission nach den Verträgen der Gemeinschaft nicht zu vertreten ist. Eine intensivere Kommunikation zwischen Kommission und Europäischem Parlament wird das legislative und beratende Element in der Gemeinschaft erheblich verstärken können, wenn die Legislative in ihrer reinen Form auch nicht in der Europäischen Gemeinschaft vertreten ist.

Man muß Tindemans zustimmen, wenn er die Ansicht vertritt, daß die Entwicklung zur politischen Union Europas nur auf dem Wege erreicht werden kann, der eine Revision des bisher Erreichten unmöglich macht. „Auch wenn in jeder Etappe ein Gleichgewicht angestrebt wird, ist es unvermeidlich, daß einzelne Staaten das Gefühl haben werden, ein größeres Risiko auf sich zu nehmen als ande-

re, weil sie kurzfristig weniger zu gewinnen oder mehr zu verlieren haben. Überzeugen lassen sich die Zweifler nur, wenn jeder Schritt ein irreversibler Vorgang ist. Der allgemeine politische Vorteil eines endgültigen Fortschritts auf dem Wege zu einer starken, einigen europäischen Union wird dann für einen Staat die unmittelbaren echten oder eingebildeten Nachteile aufwiegen, die er in Kauf nehmen muß. Mit anderen Worten, die Politik der kleinen Schritte ist nicht immer praktikabel, gelegentlich ist auch ein ‚großer Schritt nach vorn‘ erforderlich.“ ³¹⁾ Ohne die Fortentwicklung europäischer Institutionen wird es nicht zu vermeiden sein, daß sich die neun Mitgliedstaaten der EG Positionen aufbauen, auf die sie sich jederzeit zurückziehen können, wenn es zu einer krisenhaften Entwicklung kommen oder wenn eine gemeinsame Politik der Neun scheitern sollte.

Die bisherige Entwicklung der EG zeigt, daß ein Ausweg aus dem gegenwärtigen Dilemma nur gefunden werden kann, wenn die europäische Politik so bürgernah wie möglich konzipiert wird. Dazu gehört eine enge Verzahnung zwischen einer europäischen Außenpolitik und einer Fortsetzung der Integration auf dem Sektor der europäischen Binnenpolitik. Damit ist der große Sektor der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in Europa betroffen, also jener Bereich, der den europäischen Bürger unmittelbar angeht. Die Entwicklung eines transnationalen Entscheidungszentrums für Außenpolitik, Währungs- und Sicherheitspolitik setzt voraus, daß die breite Öffentlichkeit in Europa ein waches Bewußtsein von den großen europäischen Problemen gewinnt, deren Lösung nicht weiter aufgeschoben werden kann, wenn Europa sowohl mit seiner inneren Krise als auch mit der Überwindung der gegenwärtigen geschichtlichen Herausforderungen fertig werden will.

²⁹⁾ Vgl. Per Fischer, a. a. O., S. 97 f.

³⁰⁾ Tindemans, a. a. O., D 80.

³¹⁾ Tindemans, a. a. O., D 69 f.

Die Europäische Union im Tindemans-Bericht

Bilanz einer einjährigen Diskussion

I. Der Tindemans-Bericht — eine neue Konjunktur westeuropäischer Integration

1. Die ungelöste Frage nach dem „Wohin“ europäischer Integration

Die Frage nach dem „Wohin“ des europäischen Integrationsprozesses begleitet die westeuropäische Einigungspolitik seit ihrem Beginn. Angesichts des Mosaiks unvollständiger Institutionen und bruchstückhafter Politiken ist es wenig erstaunlich, daß die Debatten um Inhalt und Gestalt des Endzustands der westeuropäischen Integration in unregelmäßigen Abständen kontrovers und intensiv aufblühen. Als die neun Staats- und Regierungschefs auf ihrer Pariser Gipfelkonferenz vom Dezember 1974 ihren Kollegen, den belgischen Premierminister Tindemans, baten, einen Bericht zu dem vorzulegen, was man unter der von ihnen selbst geprägten Formel „Europäische Union“ verstehen könne, wies die europäische Integrationsgeschichte bereits einen reichen Fundus an Überlegungen und Debatten zur Zielsetzung europäischer Integration auf.

Trotz Häufigkeit und Intensität haben aber die bisherigen Konjunkturen westeuropäischer Einigungsbemühungen keine eindeutige, von allen wesentlichen politischen Kräften getragene Übereinstimmung ergeben. Das Ausbleiben einer tragfähigen Antwort dokumentiert sich nicht nur im Scheitern der Mehrzahl der vorgelegten Pläne, sondern auch im Kompromißcharakter und in der Vertagung dieser Frage bei den Projekten, die in die Realität umgesetzt wurden. Weder aus dem EWG-Vertrag noch aus dem Luxemburger Bericht zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) lassen sich unmittelbar eindeutige Hinweise auf die zukünftige Gestalt Westeuropas herauskristallisieren. Auch Tindemans wurde die Unbestimmtheit mit auf den Weg gegeben: Schon mit der Wahl der Formel „Europäische Union“ — der nur wenig präzisere Begriff „politische Union“ wurde abgelehnt — gaben die Staats- und Regierungschefs auf der Pariser Gipfelkonferenz vom Herbst 1972 zu verstehen, daß sie wohl die Frage nach

der Zukunft der Integration Europas aufgreifen wollten. Gleichzeitig kam jedoch zum Ausdruck, daß sie sich nicht in der Lage sahen, eine Antwort auf die selbstgestellte Frage auch nur andeutungsweise zu geben. Die bei dieser Gelegenheit in feierlicher Er-

INHALT

- I. **Der Tindemans-Bericht — eine neue Konjunktur westeuropäischer Integration**
 1. Die ungelöste Frage nach dem „Wohin“ europäischer Integration
 2. Das politische Umfeld der Tindemans-Mission
 3. Das Konzept Europäische Union
- II. **Die Rolle der Europäischen Union in der Welt**
 1. Die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union
 2. Ziel und Inhalt europäischer Außenpolitik
- III. **Die innere Gestalt der Europäischen Union**
 1. Die prägenden Elemente des gesellschaftspolitischen Konzepts
 2. Tindemans' Vorschläge zur Wirtschafts- und Währungspolitik
 - a) Priorität der Währungspolitik
 - b) Der neue Lösungsansatz: Eine Politik der Phasenverschiebung
 3. Eine neue Gesellschaftsordnung?
- IV. **Die Institutionen der Europäischen Union**
 1. Die Konstruktionspfeiler des Tindemansschen Institutionengebäudes
 2. Die Vorstellungen Tindemans' in der Kritik
- V. **Die Integrationsstrategie des Tindemans-Berichtes — ein evolutionär-pragmatischer Ansatz**
- VI. **Schlußbemerkung: Wenn nicht Tindemans ...**

klärung verkündete Absicht, „in absoluter Einhaltung der bereits geschlossenen Verträge die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in eine Europäische Union umzuwandeln“¹⁾, gab wenig Aufschluß über die Form und Ausgestaltung des Einigungsprozesses. Spätere Interpretationsversuche habe die Ausageschwäche dieser Formel unterstrichen²⁾.

2. Das politische Umfeld der Tindemans-Mission

Neben der Unbestimmtheit des Auftrags wurde die Tindemans-Mission auch von anderen Strukturelementen geprägt, die denen früherer integrationspolitischer Anläufe ähneln. So sah sich auch Tindemans im Spannungsfeld zwischen den Erwartungen und Zielvorstellungen engagierter Europäer föderalistischer Prägung einerseits und Gralshütern nationaler Souveränitäten andererseits. Orientieren mußte er seinen Bericht jedoch an „Pragmatikern“ in „verantwortlichen“ Positionen, die zwischen Notwendigkeiten europäischen Handelns, spezifisch nationalen Interessen und eigener Machterhaltung einen vorsichtigen Weg einschlugen.

Trotz der offensichtlichen Vieldeutigkeit des Beschlusses der Gipfelkonferenz von 1972, wiesen die integrationspolitischen Rahmenbedingungen — im Vergleich zu früheren „Europakonjunkturen“ — eine zunächst günstigere Ausgangsposition auf, denn eine Reihe von Problemen, die in den fünfziger und sechziger Jahren intensivere Diskussionen bereits im Vorfeld belastet oder gar verhindert hatten, waren geklärt worden. Von den drei „bahnbrechenden“ Beschlüssen der Haager Gipfelkonferenz von 1969 — Vollendung, Erweiterung und Vertiefung — waren zwei — Erweiterung und Vervollständigung — politisch abgeschlossen. Auch in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) hatten sich neue Kooperationsformen entwickelt. Damit waren bereits einige Weichenstellungen vorgenommen worden, die den von allgemeinem Konsens getragenen Sockel europäischer Politik erhöhten und verstärkten. Zudem hatten die

Staats- und Regierungschefs in ihrer Pariser Erklärung von 1972 eine Reihe tragender Prinzipien — Demokratie, Meinungsfreiheit, Freizügigkeit — postuliert und eine breite Palette von richtungsweisenden Anstößen zu Fortschritten beim inneren Ausbau und bei der Gestaltung der Außenbeziehungen gegeben. Ergänzt wurden diese Erklärungen noch auf der Kopenhagener Gipfelkonferenz vom Winter 1973 durch ein — heute fast vergessenes — Dokument zur „Europäischen Identität“³⁾. Der Vorrat an Gemeinsamkeiten schien trotz vieler weiterbestehender Meinungsunterschiede auf eine zusammenfassende, gestaltende und zukunftsweisende Einordnung in einen Rahmen „Europäische Union“ zu warten.

Tindemans mußte jedoch auch andere Rahmenbedingungen als die der 1972er Gipfelkonferenz einbeziehen. Als die Staats- und Regierungschefs auf der Pariser Gipfelkonferenz vom Dezember 1974 Tindemans beauftragten, auf der Grundlage von Berichten der EG-Organen sowie von Konsultationen mit den „lebenden Kräften“ der Gemeinschaft einen zusammenfassenden Bericht zur Europäischen Union zu erstellen⁴⁾, hatte die seit Mitte 1973 einsetzende Weltwirtschaftskrise, verstärkt durch die Preissteigerungen im Energiebereich, den langfristig angelegten Plänen zur Wirtschafts- und Währungsunion die wirtschaftliche und politische Geschäftsgrundlage entzogen. Konfrontiert mit den seit dem 4. Nahostkrieg verschärften inneren und äußeren Herausforderungen konnte die Gemeinschaft nur mit Mühe ihren bisherigen Stand sichern. Zu einem effektiven Krisenmanagement fehlte ihr die innere Geschlossenheit. Dem absoluten Tiefpunkt der Gemeinschaft im Winter 1973/74 folgte zögernd eine Wiederbelebung, die maßgeblich durch den Regierungswechsel in Paris begünstigt wurde. Der Tindemans-Bericht ist damit vor dem Hintergrund traumatischer Schwäche und einer langsamen, pragmatisch orientierten Neubelebung zu sehen. Die Skepsis vor langfristigen und globalen Entwürfen war damit eine weit verbreitete Einstellung, mit der Tindemans rechnen mußte.

Die Tindemans-Mission stand darüber hinaus in Wechselbeziehungen zu anderen Entwicklungen auf europäischer Ebene. Geprägt wurde diese Zeitspanne durch das enge persönliche Verhältnis Giscard d'Estaing/Schmidt, die

¹⁾ Schlußerklärung der Pariser Gipfelkonferenz, Ziff. 16, abgedruckt in: Christoph Sasse, Regierungen, Parlamente, Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Band 6, 1975, S. 245 ff.

²⁾ Vgl. etwa: Bericht der Kommission über die Europäische Union, Kom (75) 400 Brüssel, 25. Juni 1975, S. 1 f.; Stellungnahme des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments (EP) zur weiteren institutionellen Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Dokument 174/75 des EP.

³⁾ Abgedruckt in: Allen/Wallace, Die Europäische Politische Zusammenarbeit, Institut für Europäische Politik, Bonn 1976, S. 65 ff.

⁴⁾ Communiqué der Konferenz der Regierungschefs der neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in Paris am 9./10. Dezember 1974, Ziff. 13, abgedruckt bei Sasse, a. a. O., S. 225.

in dem neu gegründeten Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs *ihr* Aktionsorgan sahen. Gekoppelt war diese Gemeinsamkeit im institutionellen Bereich mit einer engen wirtschafts- und währungspolitischen Zusammenarbeit, die in der Rückkehr des Französischen Franc in die Währungsschlinge ihren Ausdruck fand. Viele Beobachter entdeckten denn auch die starke Orientierung der Tindemansschen Vorstellungen an Vorschlägen und „Lieblingsideen“ dieser Regierungen.

Auch das ebenfalls auf der Gipfelkonferenz von 1974 wiederbelebte Vorhaben einer Direktwahl zum Europäischen Parlament stand in enger Wechselwirkung zum Tindemans-Bericht. Die Tindemans-Mission erhielt dadurch sowohl eine erhöhte Publizität als auch eine ablenkende Nebenkampagne seitens europäisch Engagierter. Der zukunftsweisende Tindemans-Bericht gab Gegnern der Direktwahl Ansatzpunkte für eine Anti-Direktwahl-Polemik. Dieser diplomatisch-politischen Wechselwirkungen war sich Tindemans bewußt. So heißt es, daß seine auffällige Zurückhaltung in Fragen der Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments von der Überlegung geprägt war, die Angriffe gegen die Direktwahl von seiten der „Souveränitätsverfechter“ so gering wie möglich zu halten.

Weitere Faktoren des Umfelds waren die von der Tindemans-Mission selbst induzierten Berichte und Stellungnahmen. Die EG-Organen — außer dem Ministerrat —, europäische Verbände, wissenschaftliche Institute und Ausschüsse legten ihre Vorschläge und Anregungen vor⁵⁾. Das Feld für den Tindemans-Bericht wurde so schon vor dem Erscheinen intensiv gepflügt. Tindemans konnte deshalb zwar eine erhöhte Aufmerksamkeit für seine Vorschläge erwarten, er mußte aber gleichzeitig mit einer Reihe bereits festgelegter Positionen rechnen, die er nicht mehr wesentlich beeinflussen konnte.

3. Das Konzept Europäische Union

Bei der Bestimmung der wesentlichen Merkmale der Europäischen Union boten sich Tindemans eine Vielzahl unterschiedlicher Versuche an, den Prozeß europäischer Integration begrifflich zu fassen und ihm ein Leit-

⁵⁾ Vgl. für eine Übersicht: Heinz Kramer, Reinhard Rummel, Hindernisse und Voraussetzungen für die Europäische Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/76, S. 18 ff.

⁶⁾ Vgl. Heinrich Schneider, Leitbilder europäischer Integration, erscheint demnächst in: Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik.

bild zu geben⁶⁾. Soweit sie als durchgängige Formeln gefaßt sind, bergen sie jedoch die Gefahr in sich, verkürzte oder verzerrte Aussagen über Inhalt und Gestalt der europäischen Einigung zu machen. Tindemans selbst prägt keine einheitliche, inhaltliche bestimmte Formel von „Europäischer Union“. Anstelle einer Formel tritt die Skizzierung eines Leitbildes der europäischen Einigung und die Auflistung notwendiger Komponenten. Erst die Summe der parallelen Fortschritte bei diesen gleichwertigen Komponenten führt zu einem qualitativ neuen Zustand europäischer Einigung, den Tindemans mit „Europäischer Union“ bezeichnet⁷⁾.

Ziele und Leitbilder einer Europäischen Union sind für Tindemans notwendig, um einzelne Politikbereiche in die Gesamtperspektive des europäischen Einigungswerkes einzuordnen. Tindemans unterscheidet ein Bündel externer Ziele: „Europa in der Welt“, von einem internen: „der neuen Gesellschaftsordnung Europas“. Eine Konkretisierung erfolgt in den konstituierenden Komponenten der Union⁸⁾:

1) Die Europäische Union setzt gemeinsames Handeln in der Außen- und Sicherheitspolitik, bei den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und in der Kooperationspolitik voraus.

2) Die Europäische Union impliziert eine gemeinsame Politik im Wirtschafts- und Währungsbereich zur „Verwaltung des Wohlstandes“ und eine gemeinsame Politik für Industrie, Landwirtschaft, Energie und Forschung.

3) Die Europäische Union fordert eine „wirkliche und wirksame Solidarität unserer Völker. Die Regionalpolitik gleicht Zentralisierungseffekte aus und korrigiert Entwicklungsunterschiede ... Durch Sozialmaßnahmen werden Einkommensunterschiede gemildert.“

4) Die Europäische Union „trägt dazu bei, die Rechte des Bürgers zu schützen und seine Lebensverhältnisse zu verändern“.

5) Die Europäische Union muß Organe erhalten, die „über die notwendige Autorität“ verfügen, um ein gemeinsames, umfassendes und zusammenhängendes politisches Leitbild zu entwickeln, die ein wirkliches Handeln ermöglichen und die überdies die für eine demokratische Kontrolle erforderliche Legitimität besitzen“.

6) Zum Bauprinzip erhebt Tindemans, daß die Europäische Union schrittweise entsteht.

⁷⁾ Leo Tindemans, Bericht über die Europäische Union, Sonderbeilage zu Europa-Union — Europäische Zeitung, März 1976, S. 8.

⁸⁾ Vgl. zum folgenden ebd., S. 7 ff.

dem sie sich zunächst auf politische Verpflichtungen der Staaten stützt, die zunehmend in rechtliche Bindungen übergehen sollen.

Diese Komponenten stellen einen eindrucksvollen und hochgesteckten Katalog von Aufgaben auf dem Weg der Gemeinschaft zur Europäischen Union dar. In der Vielzahl dieser Komponenten und in ihrer Nebeneinanderstellung spiegeln sich die seit der Gipfelkonferenz von Den Haag 1969 vielfach unzusammenhängend proklamierten Pläne wider. Trotz der mehrfach von Tindemans betonten Notwendigkeit der Kohärenz europäischer Po-

litik wohnt dieser Auflistung die Gefahr inne, daß aus diesem Bericht die Berechtigung für isolierte Maßnahmen auf einigen Gebieten abgeleitet wird, ohne daß die verpflichtende Gesamtkonzeption eingehalten wird⁹⁾.

Für die Europäische Union müssen die Staaten einen Preis in Form von Übertragungen von Befugnissen auf gemeinsame Organe und in Form eines Ressourcentransfers zahlen. Tindemans stellt diesem Preis die Alternative gegenüber, was geschehen würde, wenn Europa untätig bliebe. Ein Zerfall der Gemeinschaft würde entschieden „teurer“ werden¹⁰⁾.

II. Die Rolle der Europäischen Union in der Welt

1. Die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union

Die Einschätzung, daß dem statistischen Gewicht und Potential der Gemeinschaft eine nur ungenügende internationale Handlungsfähigkeit gegenübersteht, wird von den politischen Kräften der Gemeinschaft weitgehend geteilt. Diese Situation kann nach allgemeiner Auffassung zu einer Destabilisierung des internationalen Systems führen, bei der die Europäer die ersten Opfer sind. Mit dem Bild des „Kolosses mit einem Spatzengehirn“ wird vielfach die Forderung verbunden, mit „einer Stimme zu sprechen“ und „geschlossen zu reagieren“¹¹⁾. Tindemans teilt die Analyse. Ausgehend von der objektiven — da machtpolitisch bestimmten — Notwendigkeit des gemeinsamen Auftretens und des weitverbreiteten Gefühls der Verwundbarkeit und der relativen Ohnmacht¹²⁾ entwickelt er ein System von Vorschlägen, daß zum Aufbau eines wirklichen und handlungsfähigen Entscheidungszentrums der Europäischen Union führen soll. Die wesentlichen Elemente seines Systems sind:¹³⁾

a) Die Schaffung eines gemeinsamen Entscheidungszentrums, das sich ein „vollständiges und zusammenhängendes“ Bild von den Außenbeziehungen machen kann. Dazu soll die bestehende formale Unterscheidung zwischen den Sitzungen des EG-Ministerrats einerseits und den Tagungen der Außenminister im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) andererseits aufgehoben werden. Stichwort dieses Vorschlags ist die „Kohärenz des Handelns“.

b) Die Umformung der politischen Verpflichtungen zur außenpolitischen Konsultation in eine *rechtliche* Verpflichtung.

c) Die Ausdehnung einer *gemeinsamen* Außenpolitik, deren wesentliches Kriterium — im Gegensatz zur *Koordinierung* — die Verpflichtung sei, gemeinsam eine Politik zu erarbeiten und „gemeinsam zu handeln“. Um den notwendigen Impuls zu geben, sollen die Mitgliedstaaten zunächst die *politische* Verpflichtung eingehen, in klar umrissenen Gebieten (bei der neuen Weltwirtschaftsordnung, bei den Beziehungen zur USA, bei der Sicherheits- und Entspannungspolitik und bei Krisen in der unmittelbaren geographischen Umgebung Europas) eine gemeinsame und nicht nur eine koordinierte Außenpolitik zu betreiben, bei der sich dann

d) „die Minderheit nach Schluß der Beratungen der Mehrheit anschließt“.

e) Die politischen Verpflichtungen zum *gemeinsamen Handeln* müssen mit fortschreitender Ausgestaltung der Europäischen Union durch eine rechtsverbindliche Verpflichtung bekräftigt werden.

f) Im übrigen *eigentlich* politischen Bereich der Außenbeziehungen muß die Europäische Union die Zusammenarbeit so lange fortset-

⁹⁾ Tindemans sieht diese Gefahr selbst und betont, daß der Bericht ein „kohärentes Ganzes“ darstellt; Leo Tindemans, Die Situation der Europäischen Gemeinschaft nach dem Europäischen Rat in Luxemburg, Rede vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, am 17. 5. 1976. Abgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 11/1976, D. 262 ff.

¹⁰⁾ Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 8.

¹¹⁾ Erklärung des Europa-Kongresses der (überparteilichen) Europäischen Bewegung vom 5.—7. Februar 1976, abgedruckt in: Informationsdienst des Deutschen Rats der Europäischen Bewegung, Beilage zur Zeitung Europa Union Nr. 3, März 1976, S. 1.

¹²⁾ Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 8.

¹³⁾ Vgl. zu den folgenden Ausführungen, ebenda, S. 8 ff.

zen, bis die dynamische Entwicklung... dazu führt, die zwingendere Formel einer gemeinsamen Politik zu akzeptieren".

Dieses System geht davon aus, daß die Versuche, lediglich eine *koordinierte* Politik der Neun zu betreiben, nicht zu der gewünschten Handlungsfähigkeit führt, da die Koordinierungsmechanismen zu schwerfällig sind und sie letztlich keine Garantie für ein gemeinsames Auftreten nach außen bieten können. Tindemans setzt mit seinen Vorschlägen auf die motorische Kraft der zuerst politischen, dann rechtlichen Verpflichtungen, auf die Zunahme der als gemeinsam wahrgenommenen Interessen und auf „Sachzwänge“, die sich aus bereits eingeleiteten Politiken der Gemeinschaft ergeben.

Die Verfahrensvorschläge bedeuten primär eine Verstärkung der *horizontalen* Ebene europäischer Entscheidungsfindung. Die gegenwärtige Vorherrschaft der nationalen Außenpolitik wird nicht durch ein qualitativ neues System überwunden. Vielmehr sollen sich die bisherigen Entscheidungsträger einer stärkeren — bis an die Grenze der Selbstaufgabe als Entscheidungsmonopole gehender — Gruppendisziplin unterwerfen.

Geht man von dieser Anlage des außenpolitischen Entscheidungsprozesses einer Europäischen Union aus, so sind die Vorschläge auf ihre Realisierbarkeit sowie auf ihre Schwächen und Stärken zu prüfen:

— Für die postulierte Kohärenz des Handels ist nicht nur eine Aufhebung der formalen Trennung zwischen EG- und EPZ-Fragen auf *Ministerebene* notwendig, sondern zur Überwindung der „dualistischen Struktur“ von EG und EPZ ist bereits eine intensivere Abstimmung zwischen den vorgeschalteten Beamten-gremien, konkret zwischen dem Ausschuß der Ständigen Vertreter und dem Komitee der politischen Direktoren, notwendig. Diese Forderung kann gegenwärtig nicht auf eine Verschmelzung beider Strukturen hinauslaufen, wohl aber eine Verbesserung der Kooperation beider Stränge nach sich ziehen^{13a)}. Es ist deshalb fraglich, ob der Vorschlag Tindemans' ausreicht, die bestehende Pluralität außenpolitischer Methoden von einem Nebeneinander in eine Bündelung zu überführen.

^{13a)} Vgl. Otto von der Gablentz, Europa in der Welt. Thesen und Fragen zum Tindemans-Bericht, Diskussionsrunde des Instituts für Europäische Politik am 23./24. April 1976 (hektographiertes Manuskript). Der erweiterte Artikel erscheint demnächst in: Auf dem Weg zur Europäischen Union, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik.

— **Rechtliche Verpflichtungen sind in vielen Bereichen der Außenpolitik schwer zu verwirklichen.** Sie sind letztlich weder zu kontrollieren noch einzuklagen. Die Attribute einer Außenpolitik — Flexibilität, Vertraulichkeit und Schnelligkeit — lassen die Frage stellen, ob eine rechtliche Verpflichtung ein Mehr für eine integrierte Außenpolitik bringen kann, solange die nationalen Entscheidungsträger ihre Monopolansprüche verteidigen. Der legalistische Ansatz scheint eher für ordnungspolitische Marktregulierungen und den Abbau von Grenzen geeignet zu sein als für die unmittelbare Gestaltung politischer Vorhaben.

— **Mehrheitsbeschlüsse können sicherlich die Schnelligkeit der Entscheidungen erhöhen.** Aus Gemeinschaftskreisen wird jedoch vorgebracht, daß Mehrheitsbeschlüsse nur dann nicht minderheitenfeindlich sind, wenn — so wie im EG-System die Kommission — ein Organ den Nationalstaaten gegenübersteht, das das Gemeinschaftsinteresse vertritt. Darüber hinaus scheint es wenig wahrscheinlich, daß die Mitgliedstaaten gerade auf einem Sektor ihr Veto-Recht aufgeben, der viel weniger in feste formale und materielle Vorschriften gegossen ist als die Sektoren des EWG-Vertrags, bei denen die EG-Staaten ihr Veto-Recht bisher ebenfalls noch nicht aufgegeben haben.

— **Die politische Verpflichtung zu gemeinsamen Politiken kann — zumal wenn sie von einigen wenigen Kernbereichen ausgeht — ein erster realistischer Schritt auf dem Weg zur Annäherung der außenpolitischen Konzepte der EG-Mitgliedstaaten sein.** Doch schon die Übereinkunft über die Auswahl dieser Kernbereiche ist zur Zeit nicht zu verwirklichen. Die Reaktionen auf die Vorschläge von Tindemans weisen auf unterschiedliche Prioritäten und nationale „Reservate“ hin.

— **Das Kriterium „Kohärenz des Handelns“ und die Auswahl von Kernbereichen hat in Diskussionen die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit „Außenpolitik teilbar“ ist, konkret, inwieweit es möglich ist, einzelne Sektoren der West-West-Beziehungen auf bestimmte Entscheidungsträger (Europäische Union) zu übertragen, während andere, eng damit verbundene Bereiche — z. B. die Ost-West-Beziehungen — in der Verantwortung anderer Konstellationen derselben Akteure (z. B. Regierungen der Mitgliedstaaten oder Nato) verbleiben.** Dieses Problem, das sich analog zu dem Problem „unteilbarer“ Souveränitäten stellt, ist im Bericht nicht genügend ausgelotet worden.

Politische Einwände gegen dieses Konzept kommen aus unterschiedlichen Positionen. Die heftige Kritik, die an diesen Maßnahmen sowohl aus dem Lager der „Vaterländer Europas“ als auch aus umfangreichen Teilen des linken Parteienspektrums kommt, basiert auf der Besorgnis, bei einer gemeinsamen Außenpolitik nationale und/oder gesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten zu verlieren. Demgegenüber sehen Föderalisten in diesen Vorschlägen nur unzureichende und unwirksame Möglichkeiten, die bestehende Regierungskooperation zu ergänzen und zu verstärken.

2. Ziel und Inhalt europäischer Außenpolitik

Die Rolle der Gemeinschaft im internationalen System wird in einem Spannungsverhältnis zwischen Elementen ziviler, partnerschaftlicher Art einerseits und andererseits macht- und sicherheitspolitischer Prägung gesehen. Charakterisiert eine Position die Rolle der Gemeinschaft als eine Zivilmacht, die „durch den zivilen Charakter von Mitteln und Zwecken und einen für sie konstitutiven Sinn für gemeinsames Vorgehen“¹⁴⁾ die „komplexen Anziehungs- und Abstoßungsverhältnisse der Interdependenz als Gegebenheit“ akzeptiert „und das Beste aus ihnen“ macht¹⁵⁾, so wird andererseits die Gemeinschaft bereits als kapitalistische Großmacht gesehen, deren ‚Imperialismus‘ auf struktureller Gewalt in Form von „Ausbeutung, Spaltung und Durchdringung“ beruht¹⁶⁾.

Auf die Frage nach der prägenden Rollenbestimmung europäischer Außenpolitik gibt Tindemans keine oder doch nur sehr ausweichende Antworten. Global werden verschiedene Rollen Aspekte angeschnitten: Es wird von der Europäischen Union „als Träger von Werten“ gesprochen¹⁷⁾; von welchen, wird jedoch nicht näher ausgeführt. Es wird ebenfalls von der Verteidigung berechtigter Interessen gesprochen¹⁸⁾. „Kräfteverhältnisse“ und „weltweite Dimensionen der Probleme“, „Verwundbarkeit“ und „relative Ohnmacht“ sind weitere Schlaglichter eines Konzeptes, das aber unscharf bleibt¹⁹⁾.

¹⁴⁾ Vgl. François Duchêne, Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Kohnstamm/Hager (Hrsg.), Zivilmacht Europa. Supermacht oder Partner, Frankfurt 1973, S. 19 ff.

¹⁵⁾ Duchêne, a. a. O., S. 33.

¹⁶⁾ So Johan Galtung, Kapitalistische Großmacht Europa oder Die Gemeinschaft der Konzerne, Reinbek 1973.

¹⁷⁾ Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 6.

¹⁸⁾ Ebenda.

¹⁹⁾ Ebenda, S. 9.

Auch bei den Vorschlägen zu den von ihm ausgewählten Kernbereichen gemeinsamen europäischen Handelns — neue Weltwirtschaftsordnung, Beziehungen zur USA, Sicherheits- und Entspannungspolitik und Krisen in der unmittelbaren geographischen Umgebung Europas — wird die Standortbestimmung nur wenig genauer. Seine Prioritätenliste ist mehr von Fragen geprägt, welche Probleme seiner Meinung nach gemeinsam angegangen werden müssen und ob sich diese Sektoren für eine gemeinsame Außenpolitik eignen, als von der Suche nach einer Rolle der Europäischen Union in der Welt. Die konkrete Politik, die er für seine Kernbereiche vorschlägt, bleibt allgemeinen Formeln (z. B. Solidarität zwischen den Menschen, Stabilität in der Welt, Gleichheit, Freisein von jedem Anzeichen der Abhängigkeit etc.) verhaftet. Tindemans beschwört geradezu in mehreren Fällen das „übergeordnete Interesse einer gemeinsamen Aktion“²⁰⁾, ohne deren Notwendigkeit konkret zu belegen und ohne den Inhalt der notwendigen Politik ausreichend abzustecken. Prozeduralvorschläge drängen materielle Fragen in den Hintergrund.

Mit dem Einbezug der Sicherheitspolitik in die Außenpolitik der Union, mit den entsprechenden Verweisen bei den Beziehungen zu den USA und mit Andeutungen bei den „Krisen im europäischen Raum“ weist Tindemans aber auch unmittelbar auf die sicherheitspolitische Dimension einer Europäischen Union hin. Er verstärkt damit die Diskussion um diese — häufig bewußt verdrängte — Komponente potentieller europäischer Außenpolitik. Die Feststellung Tindemans: „Die Europäische Union bleibt solange unvollständig, wie sie keine Verteidigungspolitik besitzt“²¹⁾, kann jedoch über eine vielleicht notwendige Beschäftigung mit dieser Frage hinaus Geister heraufbeschwören, die eine nüchterne Diskussion aus Besorgnis vor zu weitgehenden Schritten blockieren²²⁾.

Die Wahl dieser Kernbereiche für erste gemeinsame Politiken wurde vielfach kritisiert:

— Der Einbezug der Sicherheitspolitik in den Kompetenzbereich einer Europäischen Union bleibt umstritten. Während Liberale und Christdemokraten diesen Einbezug unterstützen, lehnen Kommunisten und Gaullisten jegliche Überlegungen in dieser Richtung ab; die Sozialisten/Sozialdemokraten sind gespalten.

²⁰⁾ Ebenda, S. 11.

²¹⁾ Ebenda, S. 12.

²²⁾ Vgl. von der Gablentz, a. a. O.

— Die französischen Sozialisten lehnen besondere Beziehungen zu den USA ab und fragen, warum eine explizite Erwähnung des Verhältnisses zu den osteuropäischen Staaten fehlt.

— Politiker demokratischer Staaten Westeuropas, die nicht Mitglieder der EG sind, vermissen die Ein- und Zuordnung der Europäischen Union in das größere Europa des Europarats, wobei sie u. a. auf die Rolle des Europarats in Fragen der Menschenrechte und der demokratischen Gestaltung Westeuropas hinweisen.

— Bei einem stärkeren Engagement der Gemeinschaft im Mittelmeerraum („Krisen in unmittelbarer geographischer Umgebung Europas“) wird eine „Polizistenrolle“ befürchtet²³⁾.

Diese wenigen Stellungnahmen zeigen, daß die allseits unterstützte Forderung nach größerer Unabhängigkeit einer Europäischen Union bei Vorschlägen zu einer konkreten Umsetzung auf stark differenzierte Meinungen stößt. Der Vorwurf eines „christdemokratisch begrenzten Weltbildes“²⁴⁾ ist ein besonders deutliches Indiz für die Uneinigkeit über die Rolle der Union in der Welt.

Der Tindemans-Bericht ist, verglichen mit anderen offiziellen Berichten zur Europäischen

Union, derjenige, der den Fragen der Außenpolitik den weitesten Bereich und die höchste Priorität einräumt. Tindemans' Betonung der internationalen Dimension einer Europäischen Union greift auf Überlegungen zurück, die, ausgehend von der außenpolitischen Erfolgskontrolle der letzten Jahre (Lomé-Konvention der EG und politische Zusammenarbeit auf der KSZE), die Europäische Union „von außen“ wachsen sehen und die den wesentlichen Integrationsimpuls von den Herausforderungen im internationalen System erwarten.

Offen bleibt jedoch:

— Inwieweit besteht ein Nachholbedarf auf dem außenpolitischen Gebiet gegenüber anderen Sektoren der Gemeinschaftspolitik?

— Wird mit den weitgesteckten Vorschlägen Tindemans' ein von den internen Fortschritten der Union „nicht gedeckter“ Scheck ausgestellt?

— Kann wirklich vom außenpolitischen Sektor der Impuls zu einem Aufbau der Europäischen Union ausgehen, während tiefgehende Differenzen über den Inhalt der Außenpolitik und spezifische nationale Interessen fortbestehen?

III. Die innere Gestalt der Europäischen Union

1. Die prägenden Elemente des gesellschaftspolitischen Konzepts

Wie auf dem Gebiet der Außenbeziehungen herrscht auch bei der Frage der inneren Ordnung der Europäischen Union eine weit aufklaffende Lücke zwischen einem Konsens über die Europäische Union als einem „Gesellschaftstyp neuer Prägung“²⁵⁾ oder als einer „pluralistischen und demokratischen Gemeinschaft“²⁶⁾ einerseits und der Auseinan-

dersetzung über die konkreten Ordnungsvorstellungen andererseits. Tindemans glaubt einen europäischen Minimalkonsens feststellen zu können über²⁷⁾:

— „eine neue Form des Wirtschaftswachstums, der der Lebensqualität und der menschlichen und natürlichen Umwelt stärker Rechnung trägt und wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen besser miteinander in Einklang bringt“,

— „die persönliche Mitverantwortung jedes Einzelnen am wirtschaftlichen und sozialen Leben durch die Beteiligung der Arbeitnehmer an dem Entscheidungsprozeß, der Kontrolle und den Gewinnen der Unternehmen, durch eine größere Freiheit in der Organisation der Arbeit und durch mehr Transparenz, Dezentralisierung und Konsultation in der öffentlichen Verwaltung.“

²³⁾ So der französische Sozialist Cot vor AFEUR am 30./31. 1. 1976 (persönliche Aufzeichnung des Autors).

²⁴⁾ Lucien Radoux, Der Tindemans-Bericht zur Europäischen Union — eine brauchbare Diskussionsgrundlage — nicht weniger, aber auch nicht mehr, in: Europa-Nachrichten der SPD-Fraktion, 26. 1. 1976, S. 2.

²⁵⁾ So z. B. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EG zur Europäischen Union, Brüssel, Juli 1975, S. 6.

²⁶⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Europäischen Union, in: Informationsdienst des Deutschen Rats, Beilage zur Zeitung Europa-Union, 9/1975, S. 23.

²⁷⁾ Vgl. zum folgenden Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 6 ff.

Die spezifische Rolle der Europäischen Union liegt nach Tindemans darin, daß sie

— „dieser Entwicklung einen Rahmen gibt und sie fördert“;

— durch „eine neue Autorität den verminderten Einfluß der nationalen Strukturen“ ausgleicht;

— „Reformen und Kontrollen in Gang bringt“;

— der „faktischen Solidarität unserer Volkswirtschaften, unserer Finanzen und unseres sozialen Lebens eine organische Form gibt“;

— „die Rechte des Einzelnen schützen und durch Institutionen, die ihre Legitimität aus dem Willen unserer Völker herleiten, die Demokratie stärken“ wird.

Die Europäische Union soll so einen „Teil des Schutzes und der Kontrolle unserer Gesellschaft zurückgeben, die sich der Autorität der Staaten wegen der Art der Probleme und der Internationalisierung in allen Bereichen des sozialen Lebens allmählich entzieht“²⁸⁾. Sind diese Vorstellungen zunächst auch nur in globale Formeln gekleidet, so bringt Tindemans doch eindeutig zum Ausdruck, daß die Gesellschaftspolitik ein unverzichtbares Element für jeden weiteren Ausbau der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union ist.

Folgende Elemente sind für seine *konkreten* Vorschläge prägend:

— Eine *Globalsteuerung* des europäischen Wirtschaftsablaufes durch eine gemeinsame Währungs- und Wirtschaftspolitik, die ihren Ausgangspunkt in der Vertiefung und Ausdehnung der Währungsschlange findet;

— auf bestimmten Sektoren der Europäischen Union — so Landwirtschaft, Energie, Forschung — *begrenzte gemeinsame Interventionen*;

— eine *Sozialpolitik*, die nicht primär die Umverteilung des Wohlstandes anstrebt — dies soll im wesentlichen Aufgabe der Mitgliedstaaten bleiben —, sondern die Normen zur sozialen Sicherung setzt, einen sozialen Dialog gewährleistet und die betriebliche Mitbestimmung einführt;

— eine *Regionalpolitik*, die „echte Übertragung von Ressourcen zugunsten der ärmeren Länder erfordert“²⁹⁾;

— ein *Europa der Bürger*; dieser Abschnitt stellt ein heterogenes Restkapitel dar, in dem nebeneinander Menschen-, Bürger- und Ver-

braucherrechte sowie Fragen des Bildungswesens erwähnt werden³⁰⁾.

Die Grundordnung, die sich aus diesen verstreuten Elementen ableiten läßt, nähert sich dem Modell einer „aufgeklärten“ sozialen Marktwirtschaft, die durch eine Globalsteuerung des Wirtschaftsablaufes, durch begrenzte staatliche Direktinterventionen auf gewissen Sektoren sowie durch soziale und regionale Ausgleichsmaßnahmen gekennzeichnet ist. Ergänzend treten noch liberal-individuelle Rechte sowie Elemente eines politischen und gesellschaftlichen Pluralismus hinzu.

2. Tindemans' Vorschläge zur Wirtschafts- und Währungspolitik

a) *Priorität der Währungspolitik*

Tindemans geht von dem System der innerhalb bestimmter Bandbreiten aneinandergelassenen Währungen einiger EG-Mitgliedstaaten aus. Diese ‚Währungsschlange‘ als heutiger „Kern der Währungspolitik“³¹⁾ soll durch gemeinsame Verpflichtungen bei der Geldmengensteuerung, bei Umfang und Finanzierung der Haushaltsdefizite und im Hinblick auf Schlüsselfaktoren der Wirtschaftspolitik gestärkt und ausgebaut werden. Damit soll die „Grundlage für eine echte Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik“³²⁾ gelegt werden. In unbestimmter Weise werden weitere Fortschritte von einer „globalen Betrachtungsweise“ und der „Interdependenz der Lösungen“ wie von dem Bewußtsein, vor einem „irreversiblen Vorgang“ zu stehen, erwartet³³⁾.

Die vielfachen, aber unterschiedlich interpretierbaren EG-Erfahrungen der letzten Jahre und die Intensität der wissenschaftlichen Kontroversen der letzten Jahre prägen die wissenschaftliche Kritik an diesen Vorschlägen Tindemans:

— Die „Schlange“ ist sicherlich — wenn sie funktioniert — ein brauchbares Instrument; sie ist aber zunächst nur ein Schritt zu einem

²⁸⁾ Vgl. Eberhard Grabitz, Eine neue Gesellschaftsordnung? Statement zu Kapitel IV des Tindemans-Berichtes: „Das Europa der Bürger“, Diskussionsrunde des Instituts für Europäische Politik am 23./24. April 1976 (hektographiertes Manuskript), erscheint demnächst in: Auf dem Weg zur Europäischen Union, a. a. O. Dieses Kapitel zum „Europa der Bürger“ und die Fragen der Sozial- und Regionalpolitik werden nicht vertieft, da der Bericht hierzu wenig neue Aspekte einbringt.

²⁹⁾ Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 17.

³²⁾ Ebenda, S. 17.

³³⁾ Ebenda, S. 17—18.

²⁸⁾ Ebenda, S. 24.

²⁹⁾ Ebenda.

Bretton-Woods-System auf regionaler Basis, ohne unmittelbar zur weiteren Integration in Richtung einer Währungsunion zu führen. Die Währungsschlange hat sich darüber hinaus nur in ihrer „hegemonialen“ Ausprägung als „DM-Zone“ bewährt. Der Einbezug des französischen Francs — die wesentliche politische und wirtschaftliche Voraussetzung für den Ansatz von Tindemans — hat sich bisher währungspolitisch eher als destabilisierend erwiesen³⁴⁾. Eine Vergemeinschaftung der Schlange droht letztlich nur zu einer stabilitätspolitisch unerwünschten Aufweichung zu führen.

— Als unrealistisch kann die erhoffte Auswirkung der Schlange auf eine Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Mitgliedstaaten betrachtet werden. Die Schlange erfordert zwar die Disziplin der beteiligten Staaten; diese werden aber — wie der bereits zweite Austritt Frankreichs aus der Schlange zeigt — eher die „Konsequenzen“ ziehen als sich „disziplinieren“ lassen.

— Die notwendige Verstärkung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit, die Tindemans lediglich andeutet, muß qualitativ angereichert und präzisiert werden³⁵⁾.

— Trotz des selbst gestellten Postulats einer Parallelität wirtschafts- und währungspolitischer Maßnahmen gerät Tindemans in die nicht unberechtigte Kritik, dem währungspolitischen Vorgehen nun doch eine Priorität einzuräumen³⁶⁾.

Tindemans' wirtschafts- und währungspolitische Vorstellungen bieten auch dem Nicht-Experten Ansatzpunkte für Fragezeichen, da sie wenig konkret und unmittelbar zur Lösung des am stärksten empfundenen wirtschaftlichen Problems der Gemeinschaft, der Arbeitslosigkeit, beizutragen scheinen. Tindemans' indirekter Ansatz über die Währungszusammenarbeit mag vielleicht effizienter sein; für viele Bürger der Europäischen Union ist jedoch ein Zusammenhang mit den ureigensten Problemen zunächst nicht offensichtlich.

Tindemans hat sich nur auf einen Ansatzpunkt zur Wirtschafts- und Währungsunion gestützt. Verglichen mit den aufgefächerten

³⁴⁾ Vgl. Hans E. Scharrer, Thesen zu Tindemans Vorstellungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik, Diskussionsrunde des Instituts für Europäische Politik am 23./24. April 1976 (hektographiertes Manuskript), S. 2, erscheint demnächst in: Auf dem Weg zur Europäischen Union, a. a. O.

³⁵⁾ Stellungnahme der Bundesregierung zum Tindemans-Bericht über die Europäische Union, Drucksache 7/4969 des Bundestages, S. 38.

³⁶⁾ Ebenda, S. 38 ff.

und vertieften Vorschlägen, wie sie etwa der Kommissionsbericht zur Europäischen Union und noch detaillierter der Spierenburg-Bericht zur Europäischen Union entwickeln, deutet Tindemans vielfach nur eine Richtung an. So wird seine Zurückhaltung auf diesem Gebiet von vielen „Europäern“ kritisiert.

b) Der neue Lösungsansatz: Eine Politik der Phasenverschiebung

Die Debatte um Schwerpunkt und Umfang der Wirtschafts- und Währungspolitik einer Europäischen Union wurde von der heftigen Kontroverse um den „neuen Lösungsansatz“ Tindemans' in den Hintergrund gedrängt.

Er schlägt vor, daß — ausgehend von objektiven Unterschieden in der Wirtschafts- und Finanzlage der Mitgliedstaaten — eine Phasenverschiebung bei der nationalen Durchführung von gemeinsam beschlossenen Maßnahmen notwendig und sinnvoll sein kann³⁷⁾.

Die Kritik aus dem Verständnis einer Gemeinschaft gleichberechtigter Partner wird besonders von der Kommission vorgetragen³⁸⁾. Sie spricht sich für eine gleichberechtigte und gleichmäßige Teilnahme aller Staaten aus: „Die rechtliche und geographische Kohärenz der Union“³⁹⁾ müsse erhalten bleiben. Diese kategorische Ablehnung muß im Lichte dieser und anderer Versuche gesehen werden, die Gemeinschaft durch „Klassifizierungen in der Mitgliedschaft“ effizienter und handlungsfähiger zu gestalten. Neben dieser Kritik aus der Sicht eines bestimmten Integrationskonzepts stehen sich abweichende Meinungen über die Zweckmäßigkeit dieses Ansatzes gegenüber. Für den Ansatz werden folgende Argumente vorgetragen⁴⁰⁾:

— Es ist für die Gemeinschaft sinnvoll, Formen wirtschafts- und währungspolitischer Zusammenarbeit, die sich neben oder außerhalb der Gemeinschaft entwickeln, in einen Gemeinschaftsrahmen zurückzuholen. Integrationspolitisch unvollkommene Formen der Zusammenarbeit geben der Gemeinschaft mehr Gemeinsamkeiten als die resignierende Fest-

³⁷⁾ Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 15.

³⁸⁾ Vgl. Bericht der Kommission zur Europäischen Union, a. a. O., Ziffer 3 und Ziffer 7; vgl. auch die Stellungnahme des Präsidenten der EG-Kommission, Ortoli, zitiert nach Agence Europe, Nr. 1911, vor dem Vorstand des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung am 12. März 1976 (persönliche Aufzeichnung des Autors).

³⁹⁾ Bericht der Kommission, ebenda.

⁴⁰⁾ Vgl. Interview mit Walter Hallstein, in: Wirtschaftsdienst, März 1976, Heft 3, S. 122, Stellungnahme, a. a. O., S. 38, und Scharrer, a. a. O.

stellung, daß das Ideal einer Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu erreichen sei.

— Angesichts der gegenwärtigen Stagnation auf dem wirtschafts- und währungspolitischen Sektor ist ein Neuansatz politisch dringend erforderlich.

— Es gibt bereits faktische Formen von Abstufungen, die die Grundlage für ein Netzwerk gemeinsamer — aber nicht ausschließlich gemeinschaftlicher — Regelungen darstellen.

— Ein Vorgehen von zunächst weniger Mitgliedstaaten hat mehr Erfolgchancen, da in einem engeren Kreis ein höheres Maß an Konvergenz und Homogenität vorausgesetzt und mit einer Erweiterung des politischen Handlungsspielraums gerechnet werden darf.

— Bei der abweichenden Bereitschaft einzelner Mitgliedstaaten, qualitative Fortschritte mitzutragen, müssen die Kosten einer Blockierung mit den Nachteilen der Aushöhlung des Gemeinschaftsideals aufgerechnet werden.

— Hinzu tritt ein taktischer Gesichtspunkt: Durch eine erfolgreiche Zusammenarbeit in einem engeren Kreis von Mitgliedstaaten erhofft man sich einen wirkungsvollen Druck auf die „Zurückgebliebenen“.

Gegen den Ansatz wird vorgebracht ⁴¹⁾:

— Es bleibt in diesem Konzept ungeklärt, wie und durch welche Finanztransfers die Gräben zwischen den beiden Klassen der Mitgliedstaaten überwunden werden können.

— Eine Phasenverschiebung erhöht die Gefahr dauernder politischer und wirtschaftlicher Spaltung, da sich die Kluft tendenziell verstärken wird.

— Der erreichte Bestand des Gemeinsamen Marktes wird gefährdet, da sich die „Reststaaten“ im Sog der wirtschafts- und währungspolitischen Entscheidungen der Kerngruppe zu vertragswidrigen Schutzmaßnahmen (Importkontingente und Zölle) gedrängt sehen könnten.

— Eine institutionelle Spaltung ist als Resultat nicht auszuschließen.

— Auch taktische Überlegungen können gegen das Konzept sprechen, da es einigen Mitgliedstaaten günstige Anlässe bieten könnte, sich nicht an Gemeinschaftsaktionen zu beteiligen und sich der gemeinsamen Disziplin zu entziehen: Zwischen „pouvoir“ und „vouloir“

⁴¹⁾ Vgl. besonders Stellungnahme, a. a. O., S. 38.

klafft nur ein schmaler, nicht erkennbarer Spalt ⁴²⁾.

Auch wenn der Nutzen einer Integration mit Phasenverschiebung zunächst offenbleiben mag, so ist doch nach der Schärfe dieser Diskussion eindeutig, daß sich dieser „neue Lösungsansatz“ nicht für eine offiziell deklarierte Politik auf dem Weg zur Europäischen Union eignet, sondern höchstens als Anregung für Fall-zu-Fall-Entscheidungen in einzelnen Politikbereichen verstanden werden kann.

Tindemans' neuer politischer Ansatz und seine Vorstellungen über die währungspolitischen Prioritäten geben wenig Anlaß, konkrete Ergebnisse aus seinen Vorschlägen zu erwarten. Taktisch erscheint es wenig nützlich, den Fortgang der wirtschafts- und währungspolitischen Integration hauptsächlich auf einem Mechanismus aufbauen zu wollen, an dem sich gegenwärtig wichtige Mitgliedstaaten nicht beteiligen wollen oder können. Vielleicht ist Tindemans hier Opfer „seiner“ Epoche der Europapolitik geworden, in der die Schlange und eine enge deutsch-französische Wirtschaftszusammenarbeit noch als Rudimente und Ausgangsbasis für eine Wirtschafts- und Währungsunion gelten konnten. Das erneute Ausscheiden des französischen Francs aus der Schlange hat jedoch die Brüchigkeit dieser Basis bewiesen und den Vorschlägen von Tindemans die politische Geschäftsgrundlage noch weiter entzogen.

3. Eine neue Gesellschaftsordnung?

Betont Tindemans nachdrücklich die machbare Lenkung der europäischen Gesellschaft in Richtung auf das von ihm skizzierte Gesellschaftsmodell, so stecken seine konkreten Vorschläge eine Wirtschaftsordnung ab, die dem Leitbild einer qualitativ andersartigen Gesellschaftsordnung nicht gerecht wird, sondern die an den Status quo des jetzigen Systems anknüpft. Zwischen selbstgestelltem Postulat und den Vorschlägen zur konkreten Umsetzung öffnet sich eine eindeutige Diskrepanz ⁴³⁾. Man kann das Konzept von Tindemans teilen, aber das Etikett einer *neuen Gesellschaftsordnung* scheint nicht angebracht zu sein. Eine plausible Erklärung für diese Feststellung kann in jener Spannung zwischen den hochgesteckten europäischen Erwartungen der Gipfel-

⁴²⁾ So der Präsident der EG-Kommission, Ortoli, vor dem Vorstand des Deutschen Rats der Europäischen Bewegung am 11. 3. 1976 in Bonn.

⁴³⁾ Beate Kohler, Tindemans ordnungs- und gesellschaftliches Leitbild, erscheint demnächst in: Auf dem Weg zur Europäischen Union, a. a. O.

konferenz von 1972 einerseits und dem krisen- und haushaltsbedingten skeptischen Realismus der Epoche der Tindemans-Mission andererseits vermutet werden.

Mündet diese Spannung in eine von vielen Beobachtern als konservativ bezeichnete Wirtschaftspolitik, so setzt sich der Tindemans-Bericht naturgemäß einer starken Kritik von Seiten des linken Parteienspektrums aus. Die sozialistische Agenor-Gruppe aus Brüssel bemängelt in einem „Anti-Tindemans-Bericht“ die unkritische Weiterführung eines nicht selektiven Wachstums⁴⁴⁾. Die französischen Sozialisten werfen dem Konzept mangelnde Realitätsnähe vor: Es fehle eine ausreichende Erklärung der tiefen kapitalistischen Krisen des gegenwärtigen Europas; besonders verdeutlicht sehen sie dieses Manko in der fehlenden Analyse der Rolle der multinationalen Unternehmungen. Über die Mängel in der Analyse hinaus kritisieren die Sozialisten auch die fehlende Orientierung der Europäischen Union an einem „Europa der Arbeiter“. Die Vorstellungen zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht bleiben hinter den sozialistischen Erwartungen zurück.

Die Kritik verschärft sich an den spezifisch europäischen Komponenten, insbesondere an der Forderung nach einer verstärkten nationalen Haushaltsdisziplin im Rahmen der ge-

meinsam und möglicherweise sogar in Mehrheitsabstimmungen getroffenen Entscheidungen einer Europäischen Union. Besonders die französischen Sozialisten sehen darin die Gefahr, daß sie ihre geplante, spezifisch französische Form des Sozialismus nicht verwirklichen können, da ihnen die Partner per Mehrheitsbeschluß die von ihnen zu führende Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik vorschreiben könnten. Die „Währungsschlange“ wird aus dieser Sicht um eine „Haushaltsschlange“ ergänzt, deren primärer Zweck in der Disziplinierung abweichender Partner liege⁴⁵⁾.

Die Breite und Intensität der Diskussion um die Gesellschaftsordnung der Europäischen Union zeigt, daß die politischen Gruppierungen aller Richtungen ihre gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Leitbilder in die Europäische Union hineinprojizieren. Eine zu starre Verknüpfung gesellschaftspolitischer Vorstellungen mit der Entwicklung zur Europäischen Union droht jedoch die weitere Integration zu blockieren: In der Ablehnung europäischer Fortschritte, die nicht unmittelbar und vollständig den jeweiligen gesellschaftspolitischen und integrationspolitischen Vorstellungen entsprechen, finden sich „unheilige“ Antiintegrationskoalitionen, die Fortschritte blockieren, aber keine gangbaren Alternativen aufzeigen können.

IV. Die Institutionen der Europäischen Union — das altbekannte europäische Dilemma

1. Die Konstruktionspfeiler des Tindemansschen Institutionsgebäudes

Auch die Diskussion um die Institutionen der Europäischen Union wird von einer Diskrepanz zwischen der fast allseits akzeptierten Forderung nach einem effizienten und demokratischen „Entscheidungszentrum“⁴⁶⁾ und der konkreten Ausformung der Strukturen und Funktionsbedingungen eines solchen Organs oder Organsystems geprägt, über das zum Teil widersprüchliche, zum Teil unklare Vorstellungen vorliegen⁴⁷⁾. Die Hauptdefizite

des gegenwärtigen Systems werden in der unzureichenden Zielsetzungskraft, in Koordinierungsschwächen, in der fehlenden Entscheidungs- und Durchsetzungskapazität und schließlich in der mangelnden Legitimität des gemeinschaftlichen Entscheidungssystems gesehen. Die Reformvorschläge variieren primär in dem Maße, in dem sie das Schwergewicht auf Organe und Gremien nationalstaatlicher Entscheidungsträger oder auf davon unabhängige europäische Organe legen, wobei Zwischenformen in breiter Zahl vorhanden sind.

Tindemans ließ sich davon leiten, daß ein parlamentarisches Modell unrealistisch und ein intergouvernementales System wenig wünschenswert sei⁴⁸⁾. Zur Verbesserung der Autorität, der Leistungsfähigkeit, der Legitimität und der Kohärenz der Gemeinschaftsorgane schlägt Tindemans folgende Veränderungen vor⁴⁹⁾:

44) Agenor Nr. 57, Anti-Tindemans-Bericht, Option for the left, Brüssel 1976.

45) So Cot, a. a. O.

46) Vgl. etwa Entschließung des Europäischen Parlaments zur Europäischen Union, a. a. O., S. 3.

47) Vgl. die Übersicht des Beraters des belgischen Premierministers, Jaques Vandamme, Les Milieux socio-économiques et les Institutions de l'Union Européenne, XXIXème Table Ronde des Problèmes de l'Europe, Bonn 2./3. April 1976 (hektographiertes Manuskript).

48) Vgl. Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 3 und S. 25.

49) Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 25.

1) Das Europäische Parlament soll:

a) ein Initiativrecht und ein erweitertes Diskussionsrecht erhalten, damit es „einen effektiven Beitrag zur Definition gemeinsamer Politiken“ leisten kann⁵⁰⁾;

b) mindestens einmal im Jahr eine allgemeine Orientierungsdebatte zur Lage der Union unter Einbezug nationaler Führungskräfte abhalten;

c) den vom Rat gewählten Kommissionspräsidenten bestätigen⁵¹⁾.

2) Der Europäische Rat soll⁵²⁾:

a) die „allgemein kohärente Orientierung der Union“ bestimmen;

b) die Autorität der Staats- und Regierungschefs kollektiv nutzen, um „dem europäischen Einigungswerk die erforderlichen Impulse zu geben und gemeinsam eine politische Einigung zu erzielen, die einen dynamischen Fortschritt ermöglicht“;

c) jeweils das Organ bzw. die Organe bestimmen, die die von ihm getroffenen Entscheidungen innerhalb bestimmter Fristen ausführen soll.

3) Der Ministerrat soll:

a) als Folge der Koordinierung der Fachministerräte durch den allgemeinen Rat der Außenminister und durch Aufhebung des Unterschieds zwischen Ministertagungen im Rahmen der EPZ und EG-Ratstagungen *kohärenter* handeln;

b) durch Mehrheitsbeschlüsse *schneller* agieren;

c) durch Verlängerung des Mandats des Vorsitzenden auf ein Jahr und durch Delegation zeitlich begrenzter Aufgaben *kontinuierlicher* arbeiten⁵³⁾.

4) Die Kommission soll⁵⁴⁾:

a) in wachsendem Maße mit der Ausführung und Verwaltung gemeinsamer Politiken beauftragt werden;

b) durch die Ernennung ihres Präsidenten seitens des Europäischen Rats, durch dessen Bestätigung seitens des Europäischen Parlaments und durch dessen Mitwirkung bei der Auswahl seiner Kollegen in ihrer Autorität und Kohäsion gestärkt werden.

⁵⁰⁾ Ebenda, S. 25.

⁵¹⁾ Ebenda, S. 28.

⁵²⁾ Ebenda, S. 26.

⁵³⁾ Ebenda, S. 27.

⁵⁴⁾ Ebenda, S. 27 und 28.

⁵⁵⁾ Ebenda, S. 27.

Der Gerichtshof muß auch auf den von der Union erfaßten Bereichen gemeinsamer Politik die gleichen Befugnisse haben, über die er gegenwärtig im Rahmen der Römischen Verträge verfügt; er muß das gegenwärtige Rechtssystem der Gemeinschaft verbessern und erweitern.

2. Die Vorstellungen Tindemans' in der Kritik

Das System der Institutionen, das Tindemans aufzeigt, kann als eine von mehreren möglichen logischen Fortsetzungen der Entwicklung der letzten Jahre und der Beschlüsse der Gipfelkonferenzen und des Europäischen Rates verstanden werden. Es ist wesentlich dadurch geprägt, daß die Ratsebene durch die direkte und aktive Beteiligung der Staats- und Regierungschefs gestärkt werden soll. Neben diesem zentralen Organ wird das Europäische Parlament zweitklassig eingestuft. Obwohl ihm in Form von verstärkten Initiativrechten und Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Wahl des Kommissionspräsidenten neue Rechte zugesprochen werden sollen, bleibt das Parlament ein Fremdkörper im Entscheidungssystem der Europäischen Union.

Fraglich erscheint, ob ohne weitere dynamische Elemente der notwendige Prozeß zu Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene zustande kommen kann. Die von Tindemans postulierte Eigendynamik kann von seinen institutionellen Vorschlägen zunächst nicht erwartet werden. So fehlt u. a. ein erleichtertes Verfahren, um Kompetenzen von der nationalen Ebene auf die der Europäischen Union zu verlagern und die verfassungsmäßigen Interorganbestimmungen zu verändern⁵⁶⁾. Erleichterungen für den Wandel des Systems und im System werden nicht vorgeschlagen.

Tindemans will mit seinen Vorschlägen noch nicht die institutionelle Struktur eines Endzustandes des europäischen Einigungswerkes bestimmen⁵⁷⁾. Es ist aber zu erwarten, daß bei weiteren Verstärkungen die Ratsebene ein nur schwer zu überwindendes Eigengewicht entwickeln und wiederum nur bestimmte Änderungen der Strukturen zulassen werden. Tindemans' Vorschläge können so bei ihrer Umsetzung durchaus schon eine wichtige Vorentscheidung in Richtung einer Ratsverfassung der Europäischen Union bedeuten.

⁵⁶⁾ Dazu Heinrich Schneider, Wolfgang Wessels, Europäische Union 1980, Institut für Europäische Politik, Bonn 1975, S. 21 ff.

⁵⁷⁾ Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 3.

Tindemans' Vorstellungen sind auch einer Reihe von einzelnen Kritikpunkten ausgesetzt⁵⁸⁾. Bei den Vorschlägen zum *Europäischen Parlament* konzentrieren sie sich auf folgende Punkte:

— Ein Initiativ- und Diskussionsrecht ist de facto schon vorhanden wie politisch ohne größere Bedeutung.

— Das Initiativrecht reicht nicht für die erforderliche Stärkung des Europäischen Parlaments aus und kann gegebenenfalls die Rolle der Kommission als Initiativorgan der Gemeinschaft beeinträchtigen.

— Die Bestätigung des Kommissionspräsidenten ist ein erster Schritt in die richtige Richtung der Ausstattung des Europäischen Parlaments mit einer Investiturkompetenz. Ob das Präsidentenamt aber der beste Ansatz ist und welche Konsequenzen eine eventuelle Nichtbestätigung für den institutionellen Zusammenhalt einer Union nach sich zieht, bleibt offen.

Darüber hinaus fehlt eine Reihe praktikabler Ansatzpunkte, z. B. eine Übertragung des beim Haushaltsrechts bekannten Konzertierungsverfahren zwischen Rat und Parlament auf den legislativen Bereich oder Überlegungen zur Investiturkompetenz des Parlaments in bezug auf die Gesamtkommission.

Bei den Ausführungen zum *Europäischen Rat* wird zunächst nach der Erfolgskontrolle des von Tindemans so hervorgehobenen Organs gefragt. Auch wenn man dem Europäischen Rat gegenüber den Ministerräten ein „Mehr“ an Entscheidungsfähigkeit zuspricht, so scheint es doch mehr als fraglich zu sein, daß der Europäische Rat angesichts seiner immanenten Strukturschwäche die ihm von Tindemans zugedachte Rolle spielen kann.

Die Vorschläge zum *Ministerrat* werden an folgenden Punkten kritisiert:

— Den Befugnissen des Ministerrats wird durch die Betonung der Rolle des Europäischen Rats die politische Macht entzogen. Schon heute wird der Ministerrat zunehmend zu einem Vorbereitungs- und Zuarbeitungsorgan für den Europäischen Rat.

— Die Koordinierungsaufgabe des Rats der Außenminister gegenüber den Fachministern ist „eine langgehegte, am Kräfteverhältnis in den nationalen Regierungen scheiternde Illusion“⁵⁹⁾.

— Die Verlängerung der Präsidentschaft wird den jeweiligen Ratspräsidenten angesichts seiner nationalen, europäischen und internationalen Aufgaben überlasten.

— Mehrheitsbeschlüsse auf zentralen Politikbereichen der Gemeinschaft oder sogar im Bereich der außenpolitischen Zusammenarbeit werden weiterhin für viele politische Kräfte und Regierungen inakzeptabel bleiben.

Bei den Vorschlägen zur Kommission wird betont, daß eine Heraushebung des Präsidenten gegen das innere Kollegialitätsprinzip der Kommission spricht⁶⁰⁾.

Mehr noch als in anderen Abschnitten seines Berichtes war Tindemans bei den institutionellen Vorschlägen einer besonderen Kumulation von Erfahrungen und Diskussionen ausgesetzt. Die Intensität, aber auch die Sterilität der Debatte um die Institutionen setzten Tindemans quasi automatisch einer scharfen Kritik aus — einer Kritik freilich, die sich an einigen Widersprüchen und Ungereimtheiten seiner Vorschläge besonders entzünden konnte.

V. Die Integrationsstrategie des Tindemans-Berichtes — ein evolutionär-pragmatischer Ansatz

Inhalt und Gestalt einer Europäischen Union waren und sind Gegenstand intensiver Debatten. Unterbelichtet ist dagegen das komplexe Problem der politischen Strategie, die die Wege und Kräfte zur Verwirklichung

der gesetzten Ziele aufzeigt. Der Tindemans-Bericht ist deshalb auch unter folgenden Perspektiven zu untersuchen:

— Wie und von wem soll der Prozeß zur Europäischen Union begonnen werden?

— In welcher Form wird sich der Prozeß zur Europäischen Union entfalten?

⁵⁸⁾ Vgl. besonders Christoph Sasse, Die Institutionen der Europäischen Union. Einleitende Thesen zur Diskussionsrunde des Instituts für Europäische Politik am 23./24. April 1976 (hektographiertes Manuskript), S. 2, erscheint demnächst in: Auf dem Weg zur Europäischen Union, a. a. O., S. 42.

⁵⁹⁾ Sasse, a. a. O., S. 3.

⁶⁰⁾ Hans von der Groeben, Tindemans oder das Europa der kleinen Schritte, in: Europa-Union, Februar 1976, S. 7.

— In welchem Verhältnis stehen Prozeß und Endzustand der Integration?

— Bietet Tindemans eine Strategie an, die einen realisierbaren und realistischen Weg zur weiteren Integration aufzeigt?

Im Vergleich mit früheren Plänen und anderen Berichten zur Europäischen Union können einige Elemente des Tindemans-Berichtes als prägend für seine Strategie herausgestellt werden:

— Der Prozeß zur Europäischen Union wird einen glatten, fast unmerklichen Start haben (eine globale Entscheidung durch den Europäischen Rat). Es wird also nicht ein einzelner weitreichender Schritt vorgeschlagen, etwa in Form eines neuen Vertrages, einer umfassenden Vertragsrevision oder einer Verfassung.

— Politische Verpflichtungen zu konkreten Schritten auf den wesentlichen Bereichen werden einen qualitativen Wandel erreichen — und nicht Verfassungsdiskussionen.

— Auch der Prozeß selbst wird als flexibler Vorgang gesehen. Es gibt keinen zentralen Bereich, in dem der strategische Durchbruch zur Europäischen Union angelegt wird. Der Prozeß zur Europäischen Union ist durch parallele, aber getrennte Entscheidungen zu verschiedenen Politikbereichen und zu institutionellen Reformen gekennzeichnet. Die Europäische Union ist damit das Produkt von evolutionären Veränderungen auf einer Vielzahl von Integrationsfeldern.

— Tindemans beschreibt nicht die Eigenschaften des Endzustandes europäischer Integration. Der Prozeß soll sich offen entwickeln und quasi seine eigene Vollendung suchen. Tindemans will damit nutzlose und störende dogmatische Debatten vermeiden.

Ist die Beurteilung zu vertreten, daß Tindemans angesichts der scharfen Kritikpunkte von allen Seiten genau „den goldenen Mittelweg zwischen politischen und technischen Aspekten, zwischen Gesamtschau und Detailbetrachtung gefunden hat“⁶¹⁾ oder daß seine Vorstellungen den Vorteil haben, „zwischen dem unbefriedigenden Ist und dem idealen Sollen sachlich und zeitlich gleichsam zu in-

terpolieren“⁶²⁾ oder ist diese Strategie, wie die Föderalisten es sehen, nur eine Fortsetzung des so oft versuchten, aber selten erfolgreichen und gegenwärtig noch weniger erfolgsversprechenden Pragmatismus?

Die Strategie hat zunächst den Vorteil, offener gegenüber neuen politischen Konstellationen zu sein. Es wird kein Plan festgezurrert, der das Produkt einer singulären politischen Konstellation in einem bestimmten historischen Moment ist und damit an Bedeutung und Tragfähigkeit von den damals vorherrschenden Kräften abhängt. Dahrendorf hat eine derartige Strategie, die eng von seinen Überlegungen zu einem „zweiten Europa“ ausgehen, mit dem Bild „Laßt tausend Blumen blühen“ gekennzeichnet⁶³⁾. Diese Strategie scheint geeignet, eine Reihe von „künstlichen“ Hindernissen im Vorfeld der eigentlichen Probleme zu überwinden.

In diesem Aspekt ähnelt die Tindemans-Strategie der Entwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in den letzten Jahren, die unverbindlich und unter Ausklammerung der wichtigsten Streitpunkte (z. B. Sekretariat, Verhältnis zur EG) einen pragmatischen Weg zu einer vom Konsens getragenen Arbeitsweise fand. Diese Strategie kann deshalb von großem Wert sein, um einen Prozeß zur Integration in Politikbereichen zu starten oder zu erleichtern, in denen bisher keine oder nur rudimentäre europäische Politiken existieren.

Es scheint jedoch zweifelhaft zu sein, daß seine Strategie in Integrationsfeldern erfolgreich sein wird, in denen der Prozeß zur Findung europäischer Politiken so weit fortgeschritten ist, daß er mit stark divergierenden und festgefahrenen Interessenunterschieden zwischen Mitgliedstaaten konfrontiert ist und/oder politisch aktive Gruppen der Gesellschaft unmittelbar betroffen und involviert sind. Beide Kriterien treffen besonders auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sektoren einer Europäischen Union zu⁶⁴⁾.

Grundsätzlich wird schließlich zu seiner Strategie gefragt, ob und wie ein Übergang zur Europäischen Union in einem derartigen Prozeß überhaupt erfolgen kann. Die Vertreter dieser Kritik unterstreichen, daß ein qualitati-

⁶²⁾ Ebenda.

⁶³⁾ Vgl. Interview mit Ralf Dahrendorf, in: Europäische Gemeinschaft, 1973, Heft 11, S. 11 ff.

⁶⁴⁾ Tindemans selbst hat bei diesen Sektoren eine Politik der großen Schritte für unausweichlich gehalten (Tindemans-Bericht, a. a. O., S. 18), ohne deshalb seine Strategie zu ändern.

⁶¹⁾ Ulrich Weinstock, Das Europa Tindemans — oder was sonst, in: Die Neue Gesellschaft, 3, 1976, S. 256. Vgl. auch Wolfgang Wessels, Die Integrationsstrategie des Tindemans-Bericht, in: Auf dem Weg zur europäischen Union, a. a. O.

ver Sprung in Form von vertraglichen Gründungsakten unumgänglich ist⁶⁵⁾. Allerdings werden Flexibilität, Vielfalt und Breite der Vorschläge aber auch als ein Vorteil gesehen, da sie die Möglichkeit für ein umfassendes Gesamtverhandlungspaket eröffnen⁶⁶⁾. Da der Bericht für jeden Mitgliedstaat und viele politische Kräfte „etwas“ im europäischen Korb anbietet, könnte es zu einem umfassen-

den Prozeß des „Gebens“ und „Nehmens“ kommen. Jedoch ist aus den oben aufgeführten Reaktionen auf den Tindemans-Bericht kein konkreter politischer Ansatzpunkt erkennbar, der die Fäden für ein derartiges Gesamtverhandlungspaket zusammenziehen könnte. Es zeichnen sich sogar verhandlungspolitische Junktims ab, die den weiteren Integrationsprozeß lähmen könnten.

VI. Schlußbemerkung: Wenn nicht Tindemans ...?

Die Diskussion um den Tindemans-Bericht hat eine Vielzahl tiefreichender Meinungsunterschiede zu den wichtigsten Fragen der europäischen Integration wieder neu belebt. Werden gewisse Leerformeln zu einer Europäischen Union von vielen Kräften noch geteilt, so sind schon die meisten Vorschläge Tindemans, die nur die Prozedur — weniger die Substanz betreffen — einer heftigen Kritik aus unterschiedlichsten politischen Positionen ausgesetzt. Deutlich stellte sich bei dem Europäischen Rat in Den Haag (November 1976) heraus, daß die Staats- und Regierungschefs nicht in der Lage sind, diese Divergenzen zu überwinden. Sollte der Tindemans-Bericht deshalb in den Aktenschränken der Diplomaten und in den Archiven der Historiker vergilben, so ist nach den Ursachen des Mißerfolgs zu suchen:

— Ist der Europäische Rat strukturell ungeeignet, um die europäische Integration voranzutreiben? Können andere Akteure oder andere Konstellationen von Akteuren erfolgreicher den Weg zur Europäischen Union beschreiten?

— Ist ein derartig umfassendes Globalkonzept einer „Europäischen Union“ gegenwärtig inopportun?

— Ist die Strategie, vom gegenwärtigen Status quo der Gemeinschaft auszugehen, zu eng angelegt?

— Oder waren doch noch zu viele tragende Elemente des Berichtes in der Epoche der Tindemans-Mission verankert? Ist die Betonung des Europäischen Rats und der Währungsschlange durch den Abschwung der „Giscard/Schmidt-Konjunktur“ europäischer Politik überrollt worden?

Aus den Antworten auf diese Fragen lassen sich Rückschlüsse für andere Strategien ziehen:

a) Bedarf es der Installierung eines radikal neuen Systems in Form eines wahrhaft föderalen Bundesstaats?⁶⁷⁾ Einige Vertreter dieser Position gehen dabei davon aus, daß alle Mitträger des gegenwärtigen Systems, ob Regierungen, ob europäische oder nationale Parlamente oder ob Parteien jeglicher politischer Richtung, konservativ dem Status quo der Integration verhaftet sind und nicht die Kraft aufbringen, ein europäisches System aufzubauen, das den gegenwärtigen und zukünftigen Ansprüchen genügt. Wo freilich die Akteure für eine derartige Neuorientierung zu finden sind, bleibt offen.

b) Wird und kann ein direkt gewähltes Europäisches Parlament als ständige Konstituante den Weg zur Europäischen Union vorbereiten?⁶⁸⁾ Die von starken Meinungsverschiedenheiten geprägten Diskussionen des Europäischen Parlaments zur Europäischen Union und seine interne Heterogenität lassen zunächst Zweifel an einer derartigen motorischen Integrationsrolle aufkommen. Mit einer gewissen Berechtigung kann von einem direkt gewählten Parlament gegenüber dem heutigen Parlament ein „Mehr“ bei der demokratischen Gestaltung der europäischen Politik erwartet werden. Ob dieses Parlament jedoch in naher Zukunft einen ausreichend tragfähigen Konsens für einen großen Integrationsprung vorwärts entwickeln kann, wird von weiteren Entwicklungen — etwa der Parteienstruktur — abhängig sein.

⁶⁵⁾ „Die Europäische Union wird sich Kraft eines Vertrages konkretisieren.“ Stellungnahme des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments, a. a. O., S. 6.

⁶⁶⁾ Weinstock, a. a. O., S. 256.

⁶⁷⁾ Vgl. Andrea Chiti-Batelli, Le problème de l'Union Européenne, vue par un fédéraliste à part entière, XXIXème Table Ronde des problèmes de l'Europe, Bonn, 2./3. April 1976, S. 17 ff.

⁶⁸⁾ Schlußerklärung des Europa-Kongresses, a. a. O.

c) Ein dazu komplementärer Ansatz ist die Politisierungsstrategie⁶⁹⁾, die durch verstärkten Einbezug politisch brisanter Materien in den Integrationsprozeß auf die Schaffung horizontaler Parteien- und Gruppenkonstellationen zielt. Von der Wahrnehmung der eigenen Interessen dieser Gruppen wird ein selbsttragender Prozeß zur Europäischen Union erwartet. Die stark divergierenden Reaktionen auf den Tindemans-Bericht lassen jedoch zunächst keine Ansätze für stabile Strukturen von europäisch organisierten Parteien- und Interessengruppierungen erkennen; noch weniger sind tragfähige und vorwärtstreibende Integrationskoalitionen zu erkennen, vielmehr zeichnen sich Umrisse von „Anti-Integrations“-Koalitionen ab.

d) Ist vielleicht bewußt auf jeglichen „großen Wurf“ zu verzichten und sind in einem „trial-and-error“-Verfahren pragmatische Fortschritte zu suchen, die nicht unbedingt ausgewogen und zusammenhängend sind? Entsprechend einer derartigen Strategie sollten Fortschritte immer dort gesucht werden, wo sich eine Möglichkeit für mehr Integration bietet. Erfahrungen früherer Konjunkturen in der Debatte um Gestalt und Inhalt europäischer Zukunft sprechen dieser Strategie noch die höchsten Erfolgchancen zu; ein umfassender Sprung vorwärts hatte bisher auf europäischer Ebene wenig Erfolg. Möglichkeiten, sich auf einzelne konkrete Fortschritte zu einigen, sind dagegen eher zu erwarten. Die Nachteile einer derartigen Strategie liegen in der mangelnden Abstimmung verschiedener Schritte, die zu — sich gegenseitig aufhebenden — Effekten führen können; schließlich sollte die Europäische Union gerade diesen Zustand überwinden. Darüber hinaus ist zu fragen, ob die Gemeinschaft angesichts der divergierenden politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen der EG-Mitgliedstaaten die Zeit und die Kosten für eine derartige Strategie erübrigen kann.

⁶⁹⁾ Vgl. Heinz Kramer, Reinhard Rummel, Hindernisse und Voraussetzungen für die Europäische Union, a. a. O., S. 10 ff.

e) Eng mit dieser „trial-and-error“-Strategie ist eine andere Überlegung verbunden: Muß man auf dem Weg zur Europäischen Union zunächst auf bessere wirtschaftliche und politische Randbedingungen innerhalb der Mitgliedstaaten und im internationalen System warten? Müßte bis zum Eintreffen dieser Bedingungen eine Art „Überwinterungsstrategie“ eingeschlagen werden? Ausgangspunkt dieser Strategie ist die These, daß der Integrationsprozeß durch Faktoren außerhalb seines Gestaltungsraums determiniert wird — zu forsche Integrationsversuche zur Unzeit können oft nur kontraproduktiv wirken. Eine erste Analyse anderer Konjunkturwellen europäischer Integrationsgeschichte unterstützt jedoch die These, daß auch Faktoren, die unmittelbar auf europäischer Ebene angesiedelt waren, nachweisbar zu Fortschritten oder Fehlschlägen beigetragen haben. Es wäre also zu überprüfen, ob und in welchem Ausmaß der Weg zur Europäischen Union von Faktoren begrenzt oder determiniert wird, die sich dem Einfluß unmittelbarer europäischer Politik entziehen⁷⁰⁾. Je stärker die Integrationsbemühungen von außen beeinflußt werden, um so weniger wäre dann eine aktive Integrationspolitik möglich und sinnvoll.

Tindemans mag vielleicht nicht die intergrationspolitische Bedeutung eines Robert Schuman erlangen⁷¹⁾. Es kommt ihm aber das Verdienst zu, das Bündel wesentlicher europäischer Fragen erneut mit aller Schärfe und mit einigen neuen Perspektiven in die Diskussion gestellt zu haben. Ob Tindemans' eigene Vorstellungen zum Tragen kommen oder nicht — die Probleme, die er anschneidet, werden auf der europäischen Tagesordnung bleiben.

⁷⁰⁾ Die mit diesen Strategien verbundenen Fragen können hier nur angeschnitten werden. Es wäre die Aufgabe der Integrationstheorie, hierzu fundierte Erkenntnisse beizusteuern, die die Wahl einer Strategie oder einem Strategie„mix“ erleichtern und theoretisch absichern könnte.

⁷¹⁾ Diesen Vergleich zieht Alain Poher, zitiert nach Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 40, 19. 2. 1976, S. 2.

Hinweis: In der Ausgabe B 47/76 erschien unter dem Titel: „Neues Recht durch neue Richter?“ ein Beitrag von Dieter Huhn. Wie uns der Günter Olzog Verlag, München, mitteilte, erfolgte die Verwendung dieses Titels durch den Verfasser ohne Zustimmung des Verlages. Die Bundeszentrale für politische Bildung und der Günter Olzog Verlag legen Wert auf die Feststellung, daß der Titel „Neues Recht durch neue Richter?“ nur für die Veröffentlichung innerhalb der Schriftenreihe „Berichte und Studien der Hans-Seidel-Stiftung e. V. München“, Bd. 8, herausgegeben von Peter Gutjahr-Löser, verwendet werden darf.

Ludwig Schulte: Mehr Kompetenzen für Europa. Zur innen- und außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EG

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/76, S. 3—15

In den vergangenen Jahren zeigten sich hoffnungsvolle Ansätze zu einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik. In den Verhandlungen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Helsinki) hat die Gemeinschaft ein hohes Maß an Zusammenarbeit erreicht, ebenso in den Verhandlungen mit den afrikanischen Staaten (Lomé-Abkommen). Seit 1975 ist der EG ein außenpolitisches Alleinvertretungsrecht eingeräumt worden. Dennoch ist sie noch weit davon entfernt, in allen außenpolitischen Fragen von gemeinsamem Interesse eine Politik zu vertreten, die von einem gemeinsamen Entscheidungszentrum getragen wäre. Nur ein solches Entscheidungszentrum, wie es von Tindemans in seinem Bericht über die Europäische Union gefordert wird, könnte aber eine Krisenstrategie entwickeln, die eine wirkungsvolle Antwort auf die außenpolitischen Herausforderungen der Gegenwart (Probleme der Entwicklungsländer, Ost-West-Konflikt, Weltwirtschaftskrise etc.) finden könnte.

In der europäischen Innenpolitik zeigt sich gut ein Jahr vor der Direktwahl zum Europäischen Parlament eine beklagenswerte Stagnation. Die Autorität der politischen Institutionen hat an Gewicht verloren. Auf vielen Gebieten herrscht eine kurzatmige nationale Interessenpolitik. Die Diskrepanz zwischen den Bemühungen um eine gemeinsame Außenpolitik und dem Verfall der europäischen Binnenpolitik kann dazu führen, daß die ersten Ansätze gemeinsamer Außenbeziehungen der EG sich nicht weiter entwickeln können. Die weitere Folge wäre, daß auf diesem Hintergrund die Krisenerscheinungen in den Sekundärsystemen (Wirtschaft, Energieversorgung, Beschäftigungs- und Währungspolitik) nicht durch eine gemeinsame Politik überwunden werden könnten. Ohne eine Rückkehr zu Mehrheitsentscheidungen und eine langfristig gedachte Kompetenzerweiterung der europäischen Institutionen wird es nicht möglich sein, die Ansprüche der europäischen Bürger von morgen auf ein freies, sozial gesichertes Leben in einer freiheitlich-pluralistischen Gesellschaftsordnung erfüllen zu können.

Wolfgang Wessels: Die Europäische Union im Tindemans-Bericht. Bilanz einer einjährigen Diskussion

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/76, S. 16—31

Der Bericht des belgischen Premierministers Tindemans zur Europäischen Union steht im Mittelpunkt der aktuellen Debatte um Gestalt und Inhalt westeuropäischer Einigungspolitik. Tindemans' Überlegungen mußten die grundsätzlichen Positionsunterschiede zwischen Föderalisten einerseits und Gralshütern nationaler Souveränität andererseits genauso in Rechnung stellen wie andere 1975 dominierende Elemente, nämlich eine weitverbreitete Europaskepsis, die enge Zusammenarbeit zwischen Giscard d'Estaing und Schmidt sowie die aktualisierten Pläne zur Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das *Integrationskonzept*, das Tindemans vorlegt, beruht nicht auf einer durchgängigen Formel, sondern geht von Zielbündeln aus, denen er konstituierende Komponenten zuordnet. Im Abschnitt zur *Rolle der Europäischen Union in der Welt* unterbreitet er Vorschläge, die die europäische Handlungsfähigkeit steigern und die die vorläufigen Kernbereiche gemeinsamer Außenpolitik festlegen sollen. Seine Vorstellungen, von einer koordinierten zu einer gemeinsamen Außenpolitik zu kommen, werden teils als sinnvoll und brauchbar, teils aber auch als systemwidrig und unzureichend betrachtet. Kritik wird auch besonders vom linken Parteienspektrum her laut, das in den Kernbereichen ein „christdemokratisch begrenztes Weltbild“ angelegt sieht. Die Ausführungen Tindemans' zu einer *neuen Gesellschaftsordnung* werden wesentlich von Elementen geprägt, die sich dem Modell einer „aufgeklärten sozialen Marktwirtschaft“ annähern. Besondere Aufmerksamkeit begegnete seinen konkreten Vorschlägen zur Wirtschafts- und Währungspolitik auf dem Weg zur Europäischen Union.

Neben seinen Auffassungen von der „Währungsschlange“ gerieten seine Vorstellungen von einer abgestuften Phasenpolitik, von einigen Kritikern auch als „Zweiklassen-Europa“ bezeichnet, in die wissenschaftliche und politische Kontroverse. Auch seine Vorschläge auf *institutionellem Gebiet* waren einem Kreuzfeuer verschiedener Denkschulen und politischer Lager ausgesetzt. Seine Empfehlungen, die primär auf eine gemeinschaftsbezogene Verstärkung der Rolle der nationalen Regierungen hinauslaufen, versprechen den Föderalisten zu wenig demokratische Integration und bedeuten den Gaullisten schon zu viel Einbindung.