

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rudolf Hrbek/Carl-Christoph Schweitzer

Die deutschen Europa-Parlamentarier

Ergebnisse einer Befragung der deutschen Mitglieder
des Europäischen Parlaments

Rüdiger Voigt

Europäischer Regionalismus und föderalistische Staatsstruktur

Angelika Volle

Der Wandel Großbritanniens vom zögernden Außenseiter zum widerspenstigen Partner in der Europäischen Gemeinschaft

Bernhard May

Normalisierung der Beziehungen zwischen der EG und dem RGW

B 3/89

13. Januar 1989

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

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

Carl-Christoph Schweitzer, Dr. phil., geb. 1924 in Potsdam; o. Prof. für Politikwissenschaft und Direktor des Seminars für Politikwissenschaft an der Universität Bonn; Koordinator des „Europe 12-Action and Research Committee on the EC“ und Vorsitzender ihrer deutschen Sektion.

Veröffentlichungen u. a.: Chaos oder Ordnung? Einführung in die Probleme der internationalen Politik, Köln 1973; Die nationalen Parlamente in der Gemeinschaft, ihr schwindender Einfluß in Bonn und Westminster auf die Europagesetzgebung, Bonn 1978; Der Abgeordnete im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1979; (zus. mit Ernst-Otto Czempiel) Weltpolitik der USA nach 1945, Opladen 1984.

Rüdiger Voigt, Dr. jur., geb. 1941; seit 1981 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Siegen und Vorsitzender des Forschungsschwerpunktes „Historische Mobilität und Normenwandel“.

Veröffentlichungen u. a.: Das System des kommunalen Finanzausgleichs. Grundprobleme und Reformvorschläge, Stuttgart 1980; Föderalismus — Modell für ein vereintes Europa, in: R. S. Elkar (Hrsg.), Europas unruhige Regionen, Stuttgart 1981; (Hrsg.) Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Opladen 1984; Nordrhein-Westfalen. Eine politische Landeskunde, Stuttgart 1984; (Hrsg.) Gastarbeiter zwischen Integration und Remigration, Bamberg 1988.

Angelika Volle, Dr. phil., geb. 1949; Wissenschaftliche Referentin im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und Jahrbuch-Redakteurin, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Deutsch-britische Beziehungen: Geschichte und Gegenwart, Berlin 1985; Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft, in: Adolf Birke/Kurt Kluxen (Hrsg.), Die europäische Herausforderung. England und Deutschland in Europa, München—London 1987; Die Neubelebung des Integrationsprozesses in der Europäischen Gemeinschaft, in: Wolfgang Wagner u. a. (Hrsg.), Jahrbuch „Die Internationale Politik 1985/86“, München 1988.

Bernhard May, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1952; von 1978 bis 1987 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln; 1983/85 Guest Scholar bei The Brookings Institution in Washington, D. C.; 1986 Krupp Senior Associate beim Institute for East-West Security Studies in New York; 1987 Visiting Research Fellow beim Japan Center for International Exchange in Tokio; seit 1987 Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, Bonn 1985; Reagan und die Entwicklungsländer. Die Auslandshilfepolitik im amerikanischen Regierungssystem, München 1987; Japans neue Entwicklungspolitik, München 1989 (im Erscheinen).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14.40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52.80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6.50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die deutschen Europa-Parlamentarier

Ergebnisse einer Befragung der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments

I. Einleitung

Das Europäische Parlament (EP) und das Wirken der Abgeordneten finden seit 1979 verstärkte Beachtung, weil mit der Direktwahl Erwartungen verknüpft worden waren, ein durch diesen Bestellungsmodus aufgewertetes Parlament würde seine Stellung im EG-Entscheidungsgefüge nachhaltig stärken können — sei es durch bessere Ausschöpfung der ihm bereits gegebenen rechtlichen und politischen Möglichkeiten, sei es durch Erringung zusätzlicher Kompetenzen, sei es durch Gewinnung größeren politischen Gewichts, welches für die entschlossener und selbstbewußte Wahrnehmung typischer parlamentarischer Funktionen genutzt werden könnte. Im Vordergrund wissenschaftlicher Untersuchungen und politischer Diskussion stehen dabei folgende Gesichtspunkte und Fragestellungen:

— Der Vergleich zwischen dem EP und nationalen Parlamenten hinsichtlich Strukturen und Funktionen parlamentarischer Institutionen.

— Stellung und Funktion des EP im EG-Entscheidungsgefüge (wobei zwischen rechtlichen Kompetenzen und politischen Funktionen unterschieden wird), einschließlich der Frage nach der Stärkung seiner Stellung und der Erweiterung seiner Kompetenzen.

— Die Rolle des EP im EG-Integrationsprozeß sowohl für Integrationsfortschritt, also die Weiterentwicklung der EG zu einer „Europäischen Union“, als auch für die Beschaffung und Gewährleistung von Legitimität für Politik und Entwicklung der Gemeinschaft.

— Verbesserung und Intensivierung der Kommunikationsbeziehungen zwischen dem EP und den Institutionen, politischen Organisationen und Akteuren auf der Ebene der EG-Mitgliedstaaten, insbesondere Parlamente, Parteien, Interessenverbände, Wählerschaft und Öffentlichkeit.

Eine Bestandsaufnahme der insgesamt zahlreichen Veröffentlichungen zum EP¹⁾, in denen vorrangig

die eben aufgeführten Punkte behandelt werden, ergibt zweierlei.

Zum einen beziehen sich fast alle Veröffentlichungen auf das erste direkt gewählte Europäische Parlament, also auf die Wahlperiode 1979—1984. Das gilt insbesondere für größere Monographien, die beanspruchen können, Gesamtbilanzen zu sein, wie der Sammelband über ein Symposium, der Beiträge zu den verschiedenen oben erwähnten Fragen enthält²⁾, oder der überaus informative Bericht eines aufmerksamen und regelmäßigen Beobachters der EP-Arbeit, in dem primär das Wirken auf den verschiedenen Politikbereichen und die Bedeutung verschiedener Parlamentsfunktionen bilanziert werden³⁾; ferner sei eine datengesättigte Analyse des Profils der Euro-Abgeordneten genannt⁴⁾ oder schließlich die erst jüngst erschienene umfangreiche Studie mit den Ergebnissen mehrjähriger Projektarbeiten über das Funktionsspektrum des EP⁵⁾. Arbeiten über das EP in seiner zweiten Wahlperiode sind dagegen Mangelware. Das ist bedauerlich, weil in dieser Phase die langjährige Reformdiskussion in der EG mit der Änderung und Ergänzung der Verträge in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) abgeschlossen wurde⁶⁾ — womit der Integrationsprozeß unbezweifelbar neue Impulse erfahren hat — und weil nach dem Beitritt Portugals und

Wessels, Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionsbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode. Bonn 1988.

²⁾ Vgl. Rudolf Hrbek/J. Jamar/W. Wessels (Eds.), *The European Parliament on the eve of the second direct election: Balance sheet and prospects*. Bruges 1984.

³⁾ Vgl. Claus Schönöbube, *Das Europäische Parlament vor der zweiten Direktwahl. Bilanz und Perspektiven*. Bonn 1983.

⁴⁾ Vgl. Emil J. Kirchner, *The European Parliament: Performance and Prospects*. Aldershot 1984.

⁵⁾ Es handelt sich um die in Anm. 1 zitierte umfangreiche Veröffentlichung.

⁶⁾ Einen Überblick über die Reformbemühungen gibt Rudolf Hrbek, *Die „Europäische Union“ als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe? Lehren aus dem Reform-Septennium der EG (1980—1987)*, in: Ernst-Joachim Mestmäcker/Hans Möller/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben*. Baden-Baden 1987. S. 167—200.

¹⁾ Einen umfangreichen Überblick aus jüngster Zeit enthält die Auswahlbibliographie (S. 674—714) in folgendem Werk: Eberhard Grabitz/Otto Schmuck/Sabine Steppat/Wolfgang

Spaniens nunmehr Abgeordnete aus 12 Staaten im EP sitzen.

Zum zweiten stehen so gut wie keine Daten über die Auffassungen der Euro-Abgeordneten selbst zu den oben genannten Punkten zur Verfügung, damit auch keine Studien, die sich auf eine systematisch gewonnene Datenbasis stützen könnten. Eine Umfrage unter 150 deutschen Kandidaten für die erste Direktwahl wurde vor dem Wahltermin 1979 vorgenommen und bezog sich auf das Sozialprofil, den politischen Rückhalt und die Zielvorstellungen⁷⁾. Die Ergebnisse einer während der ersten Wahlperiode vorgenommenen Befragung unter der verantwortlichen Leitung von Rudolf Wildenmann (Mannheimer Forschungsgruppe in Zusammenarbeit mit einer Gruppe am Europäischen Hochschulinstitut Florenz) stehen – soweit erkennbar – noch nicht vollständig zur Verfügung⁸⁾. Eine Veröffentlichung wäre insbesondere auch deshalb sehr willkommen, weil sich dieses Befragungsprojekt auf alle seinerzeitigen Mitglieder des EP, nicht nur auf deutsche Abgeordnete, bezog.

Diese Situation hat die Autoren veranlaßt, im Rahmen des „Europe 12 – Action and Research Committee on the EC“ eine Befragung aller Abgeordneten des EP zu planen und durchzuführen. Der

von ihnen ausgearbeitete Fragebogen wurde im Rahmen des „Europe 12“-Komitees diskutiert und mit einzelnen deutschen Abgeordneten getestet; ihre Stellungnahmen und Vorschläge wurden bei der Endfassung des Fragebogens berücksichtigt. Das Projekt hat die Gewinnung von Informationen und Daten zum Ziel, die für die Erörterung der oben genannten Gesichtspunkte und Fragestellungen wichtig und nützlich sind.

Die Projekt-Durchführung begann Ende 1987/Anfang 1988 mit der Befragung der deutschen Europa-Parlamentarier. Mitarbeiter der beiden Autoren aus Bonn und Tübingen interviewten während der Sitzungswochen in Straßburg 72 der 81 deutschen Abgeordneten, die sich zur Mitwirkung am Projekt bereit erklärt hatten. Die ausgefüllten Fragebögen wurden in Bonn computergestützt ausgewertet.

Angesichts der bevorstehenden dritten Direktwahl zum EP erscheint es den Autoren⁹⁾ geboten, die für die deutschen Abgeordneten ermittelten Daten zu präsentieren, obwohl weiterreichende Ergebnisse erst nach Vorliegen der Antworten der Abgeordneten aller anderen EG-Mitgliedstaaten und dem dann beabsichtigten Vergleich zur Verfügung stehen; die Auswertung des Gesamtprojekts soll Ende 1988 vorliegen.

II. Ergebnisse der Abgeordneten-Befragung

1. Der Erfahrungshintergrund der Abgeordneten: Politische Ämter und Funktionen

Das Alter der Befragten ergab einen Durchschnitt von 52 Jahren mit immerhin elf Abgeordneten über 60. Die Befragten waren zu 41 % in das EP bei oder nach der 2. Direktwahl 1984 eingezogen, weitere 43 % schon im Zusammenhang mit der 1. Direktwahl 1979. Ein von allen Theoretikern und Praktikern der parlamentarischen Regierungsweise im-

mer schon als undurchführbar angesehenes Doppelmandat EP-Bundestag wird heute nur noch von einem Abgeordneten wahrgenommen¹⁰⁾, von EP und Landtag ebenfalls einmal, hingegen von EP und örtlichen (kommunalen) Vertretungsorganen immerhin noch von neun MdEPs.

Die personelle Verzahnung mit Funktionen in den nationalen Parteien liegt erwartungsgemäß mit 63 % hoch, wobei eine Vorstandstätigkeit auf Bundesebene von 18 %, auf der kommunalen Ebene sogar von 33 % und auf der Landes- oder sonstigen Regionalebene (Bezirke) von 36 % angegeben wird. Demgegenüber entfielen auf die Wahrnehmung von Funktionen in EG-Parteiföderationen nur 22 %, auf eine Vorstandstätigkeit dort 15 %. Funktionen in Interessenverbänden auf nationaler Ebene gaben 34 % an, davon 14 % als Vorstandstätigkeit, in EG-weit operierenden Verbänden 16 %, 29 % schließlich gaben an, noch neben dem EG-

⁷⁾ Vgl. Karlheinz Reif/Hermann Schmitt/Klaus Schubert, Wer sind und was wollen die Deutschen im Europäischen Parlament? Sozialprofil, politischer Rückhalt und Zielvorstellungen der deutschen Kandidaten zum Europäischen Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), (1979) 3, S. 332–354.

⁸⁾ Vgl. European University Institute, Study of the European Parliament, Presentation of Preliminary Results, delivered by Prof. R. Wildenmann, Straßburg 1984.

⁹⁾ Die Abfassung der Abschnitte II, 1, 4 und 5 hat C.-C. Schweitzer vorgenommen unter Mitarbeit hinsichtlich der Korrelationsberechnungen von Barbara Dücker; die übrigen Teile des Beitrags stammen von R. Hrbek, der seiner Mitarbeiterin Carolin Fauska für ihre sorgfältige und engagierte Mitarbeit bei der Auswertung und Zusammenstellung der Daten zu besonderem Dank verpflichtet ist.

¹⁰⁾ In den ersten Legislaturperioden des Europäischen Parlamentes gab es eine große Anzahl von Doppelmandaten, auf bundesdeutscher Seite auch noch im ersten direktgewählten 1979 (etwa Willy Brandt); seit März 1988 wiederum eines.

Mandat einen Beruf auszuüben¹¹⁾. Von diesen 21 MdEPs sind zehn als Freiberufler tätig, neun als Angestellte.

Abgesehen von diesen personalen statistischen Daten waren die *Karrieremuster* von besonderem politikwissenschaftlichen Interesse: Gefragt war nach der Mitgliedschaft in Legislativen oder in Exekutiven vor Eintritt in das EP. Auf die legislativen Körperschaften der Bundesrepublik Deutschland entfielen insgesamt 69 %, davon das stärkste Kontingent mit 47 % auf die kommunale Ebene, 29 % auf die Landes- und regionale Ebene und schließlich 26 % auf den Deutschen Bundestag. Verfügt also mehr als zwei Drittel der befragten MdEPs über parlamentarische Vorerfahrung, so lag der Prozentsatz derjenigen, die vorher in den nationalen Parteien Funktionen wahrgenommen hatten, erwartungsgemäß noch höher, das heißt bei 81 %, wobei auch hier die lokale Ebene mit 63 % am stärksten vertreten war (gegenüber 61 % auf der Landes-/Regionalebene und 37 % auf Bundesebene).

Offensichtlich stellen also die Landes- bzw. Bezirksverbände der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland die wichtigste Rekrutierungsebene für die Europa-Parlamentarier dar, was insofern zu erwarten war, als sie ja durch ihre Parteien zwar endgültig erst auf Bundesparteitagen aufgestellt werden, jedoch die Vorentscheidungen bereits auf der Landes- und Bezirksebene fallen. Daß in allen Fällen auch für die Aufstellung zum Europaparlament eine Hausmacht von Bedeutung ist, zeigen die vor Eintritt in das EP ausgeübten Vorstandstätigkeiten, und zwar jeweils zu einem Drittel der MdEPs auf

Bundes- bzw. Landes- und Regionalebene, 50 % immerhin auf der örtlichen. In welchem Ausmaße auch noch beim direkt gewählten EP — im Gegensatz zu dessen Vorläufern — höhere Parteifunktionäre nach Brüssel bzw. Straßburg ‚weggelobt‘ wurden, könnte eine Korrelation mit der Altersstruktur ergeben, was aber nur mit größter Vorsicht zu interpretieren wäre.

Gegenüber einem „parlamentarischen“ Einstiegs muster von 69 % verzeichnet die *exekutive* „Vorbildung“ nur einen Prozentsatz von insgesamt 11 %. Hier weist die Regional- und Landesebene sieben MdEPs gegenüber zwei aus einer Bundesregierung und drei aus der Kommune aus. Eine vorherige Tätigkeit in einer nationalen Interessenorganisation gaben auf Bundesebene 20 % und 19 % auf der Landes- bzw. Regionalebene an — im Vergleich zu 13 % auf der EG-Ebene.

2. Das politisch-gesellschaftliche Umfeld der Abgeordneten

Die Frage nach dem Verhältnis des Abgeordneten zu seinem politisch-gesellschaftlichem Umfeld ist in mehrfacher Hinsicht wichtig. Die Abgeordneten brauchen, wie alle Erfahrungen zeigen, eine politische Basis. Diese gibt ihnen Abstützung und Rückhalt, politisch-programmatische Orientierung auch in Einzelfragen und, vor allem, Legitimation zur Wahrnehmung der Funktionen eines Repräsentanten. Von den Abgeordneten des direkt gewählten EP wurde erwartet, daß sie, anders als ihre Vorgänger, zwischen der Ebene der Gemeinschaft mit ihren Institutionen und der Ebene der Nationalstaaten mit den dort angesiedelten politischen Kräften Verbindungen herstellen und Kommunikationsbeziehungen fördern. Es war ein zentraler Kritikpunkt am Erscheinungsbild der EG, daß diese beiden Ebenen zu weit voneinander entfernt und ohne ausreichende Rückkopplung waren. Zur Verminderung oder Beseitigung dieses „demokratischen Defizits“ gehört es auch, daß die Abgeordneten Anliegen und Belange insbesondere der Wähler und der Partei in den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß einbringen sowie umgekehrt dazu beitragen, daß die Politik der Gemeinschaft bei den Wählern in den Mitgliedstaaten, also an der Basis, verstanden und nach Möglichkeit akzeptiert wird.

Die Befragung bezog sich auf folgende Komponenten des Umfelds der Abgeordneten: Zu ihrer Partei, zu den Wählern in ihrer Wahlregion, zu ihrem nationalen Parlament und zu Interessenverbänden.

¹¹⁾ Die Entwicklung im Europäischen Parlament hat sich analog zu derjenigen im Deutschen Bundestag insofern vollzogen, als man in beiden Fällen von einem Vollberuf des Abgeordneten ausgehen kann, der daher auch nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes — bezogen auf den Deutschen Bundestag — voll zu „alimentieren“, das heißt als ein Vollzeitberuf zu bezeichnen ist. Der Terminkalender der Europaabgeordneten ist vielleicht noch voller als der der Bundestagsabgeordneten, weil die Europaabgeordneten ihre Arbeit auf zwei, wenn nicht sogar drei Orte (Brüssel und Straßburg neben Luxemburg) verteilen müssen und im übrigen noch häufiger zu Sitzungswochen (Plenar- und Ausschusssitzungen) zusammentreten als der Deutsche Bundestag: 1986 zum Beispiel trat das EP zu 60 Plenarsitzungstagen zusammen. Bei einem Vergleich ist aber zu berücksichtigen, daß in der Regel alle Bundestagsabgeordneten (Direktabgeordnete ohnehin, zumeist aber auch die Listenabgeordneten) einen Wahlkreis intensiv zu betreuen haben, was bei der Größe der europäischen Wahlkreise für diese Abgeordneten nur sehr unvollkommen möglich sein kann. Siehe im einzelnen zu dieser Problematik: Carl-Christoph Schweitzer, Der Abgeordnete im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik, Opladen 1979.

Zusammenfassend wurde nach ihrem Selbstverständnis gefragt¹²⁾.

a) Der Abgeordnete und seine nationale Partei

Abgeordnete gelten in erster Linie als Parteipräsidenten; sie werden von ihren Parteiorganisationen als Kandidaten aufgestellt und sind hinsichtlich ihrer politischen Karriere weitestgehend von der Parteiorganisation abhängig. Die Beziehungen zwischen Abgeordneten und ihrer Partei sind auch deshalb wichtig, weil politische Parteien in der Bundesrepublik eine dominierende Rolle im politischen Prozeß spielen.

Die Abgeordneten wurden zunächst gefragt, wie sie das *Interesse an EG-Angelegenheiten* in ihrer Partei – aufgliedert nach Parteiführung und Mitgliedschaft – einschätzen. Von den 72 befragten Abgeordneten gaben 42 (58,3 %) an, daß das *Interesse der Mitglieder* an EG-Angelegenheiten „gering“ sei; zwei glaubten gar, daß es „ganz fehle“. Zwölf der Befragten (16,7 %) beurteilten das Interesse als „groß“; „sehr großes“ Interesse wurde den Parteimitgliedern von keinem Abgeordneten bescheinigt. Zwölf der Befragten äußerten sich dazu nicht. Das *Interesse der Parteiführungen* wurde etwas besser eingeschätzt: 36 Abgeordnete (50 %) halten es für „groß“ und zehn Mitglieder für „sehr groß“. Immerhin 16 erachten es als „gering“ und zwei Abgeordnete glauben gar, daß es „ganz fehle“.

Noch sehr viel negativer fällt die Einschätzung zum *Wissen über die EG* bei Parteiführung und Mitgliedern aus. Das *Wissen der Parteiführung* über EG-Angelegenheiten beurteilen zwölf (16,7 %) mit „sehr gut“, 32 (44,4 %) mit „gut“; während 20 (27,8 %) den Kenntnisstand für „gering“, drei Ab-

geordnete für „schlecht“ halten. Dem *Wissen der Mitglieder* wird ein sehr schlechtes Urteil ausgestellt: 42 Abgeordnete (58,3 %) schreiben den Parteimitgliedern „geringes“ Wissen zu und 19 (26,4 %) halten es für „schlecht“, wogegen nur sechs Abgeordnete (8,3 %) den Wissensstand für „gut“ halten, kein einziger mit „sehr gut“ votiert und fünf Befragte keine Antwort geben.

Die Abgeordneten wurden sodann befragt, ob und wie häufig *Forderungen aus ihrer Partei* an sie gerichtet werden, die sie in ihrer Arbeit im EP vertreten sollten; wiederum wurde nach Parteiführung und Mitgliedschaft unterschieden. Die Antworten ergeben ein sehr unterschiedliches Bild: 24 Abgeordnete (33,3 %) sehen sich von ihrer Parteiführung „selten“ gefordert und 15 (20,8 %) sogar „praktisch nie“; an 25 Abgeordnete (34,7 %) wird „häufig“ herangetreten. Trotz der überaus niedrigen Werte hinsichtlich der Kenntnisse und des Interesses an EG-Angelegenheiten bei Mitgliedern der Partei werden immerhin 31 (43,1 %) Abgeordnete „häufig“ mit Forderungen aus der Mitgliedschaft ihrer Partei konfrontiert. 31 Abgeordnete hingegen antworten, daß sie nur „selten“ mit Forderungen konfrontiert werden, drei „praktisch nie“.

Die *Wichtigkeit der Kontakte* zur nationalen Partei wird von den Abgeordneten überaus hoch eingestuft. Für 49 (68,1 %) sind solche Kontakte „sehr wichtig“, für 18 (25 %) sind sie „wichtig“, nur insgesamt drei Abgeordnete halten die Kontakte für „nicht so wichtig“ bzw. „unwichtig“.

Die nächste Frage galt der *Qualität der Kontakte* zur nationalen Partei, unterteilt nach Mitgliedschaft, Parteiführung auf regionaler, also Landesebene, und Bundesebene. Dazu die Ergebnisse:

Ebene	ungenügend	befriedigend	gut	sehr gut	keine Antwort
nationaler Vorstand	12 (16,7 %)	16 (22,2 %)	29 (40,3 %)	12 (16,7 %)	3 (4,2 %)
Regionalvorstände	9 (12,5 %)	18 (25,0 %)	25 (34,7 %)	18 (25,0 %)	2 (2,8 %)
Mitgliedschaft	11 (15,3 %)	25 (34,7 %)	25 (34,7 %)	7 (9,7 %)	4 (5,6 %)

¹²⁾ Kapitel IV der in Anm. 2 genannten Veröffentlichung, dem Bericht über das Symposium zum Europäischen Parlament in Brügge im Juni 1983, ist dem politischen Umfeld des EP gewidmet. Die Frage der Beziehungen zwischen dem EP bzw. seinen Mitgliedern und ihrem politischen Umfeld spielte auch eine zentrale Rolle in einem Projekt, welches unter der Federführung des Instituts für Europäische Politik, Bonn, von der TEPSA (Trans European Policy Studies Association) durchgeführt und mit einem Symposium („Jenseits des traditionellen Parlamentarismus: Das Europäische Parlament im System der Gemeinschaft“) im November 1988 in Straßburg unter Förderung und Mitwirkung des Europäi-

schen Parlaments abgeschlossen wurde. Die Ergebnisse der Projektarbeiten lagen als Arbeitsunterlagen für das Symposium vor; sie werden Anfang 1989 veröffentlicht. Vgl. insbesondere den zusammenfassenden Gesamtbericht (Das Europäische Parlament jenseits des traditionellen Parlamentarismus: Vom „Forum“ zum „Mitspieler“ im Entscheidungsprozeß), verfaßt von Otto Schmuck auf der Grundlage der verschiedenen Einzelbeiträge; ferner den Beitrag von Rudolf Hrbek („The European Parliament, the Citizens and the Political Environment“); wie alle Einzelbeiträge auf der Konferenz in englischer Fassung vorgelegt.

Daß die Qualität der Kontakte zu den Parteiführungen auf Landesebene am höchsten bewertet wird, liegt sicherlich zum einen daran, daß das Wahlsystem – mindestens de facto – Landeslisten erlaubt und auch bei der Aufstellung einer Bundesliste (wie bei der SPD) auf das Gewicht der Landesorganisationen geachtet wird. Weil die Ebene der Landesorganisation für die Nominierung entscheidend ist, werden sich die Abgeordneten hier auch um die intensivsten Kontakte bemühen.

50 Abgeordnete (69,4 %) geben an, daß ihnen die Arbeit im EP nicht genügend Zeit für solche Kontakte zur nationalen Partei läßt. 21 Mitglieder (29,2 %) sehen in der Arbeitsbelastung keinen Hinderungsgrund.

b) Der Abgeordnete und die Wähler seiner Wahlregion

Von den direkt gewählten Abgeordneten des EP wurde erwartet, daß sie sich – befreit von der Überbelastung durch ein Doppelmandat – intensiver um Kontakte zu ihren Wählern bemühen würden und auf diese Weise einen Beitrag zum Abbau des demokratischen Defizits der Gemeinschaft leisten könnten. Aus den Antworten auf die Frage nach der Einschätzung der *Häufigkeit und Intensität der Kontakte* zu den Wählern der jeweiligen Wahlregion muß die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die diesbezüglichen Erwartungen nicht in Erfüllung gegangen sind. 50 Abgeordnete (69,4 %) sagen, daß die Häufigkeit der Kontakte nicht ausreichend ist und nur 18 Abgeordnete (25 %) antworten mit „ausreichend“. Eine deutliche Mehrheit – 47 (65,3 %) – bezeichnet auch die Intensität der Kontakte als nicht ausreichend, während wiederum 18 Befragte (25 %) mit „ausreichend“ antworten. Als wichtigster Grund für dieses Defizit wird der Arbeitsrhythmus des EP genannt, gefolgt vom Hinweis auf die Größe der Wahl-„Bezirke“, die Inanspruchnahme durch häufige Reisen („Wanderzirkus“) und vielfältige Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Mandatsausübung.

Auf die Frage nach der Einschätzung der Wichtigkeit verschiedener Kontaktformen für die Arbeit der Abgeordneten werden als „wichtig“ vor allem genannt: Vorträge vor ausgewählten Zielgruppen (68 Abgeordnete = 94,4 %), Pressekonferenzen (60 Abgeordnete = 80,3 %) sowie Besuche und Besichtigungen (54 Abgeordnete = 75 %), während nur 31 Abgeordnete (43,1 %) Sprechstunden für die Bevölkerung so bewerten. Als „weniger wichtig“ sehen 29 Abgeordnete (40,3 %) Sprechstunden an und 15 (20,8 %) Besuche und Besichtigungen. Die Antworten zeigen, daß sich die Mehrzahl der Abgeordneten um ausgewählte Gruppen kümmern und ihre Rolle weniger als Repräsentan-

ten in einem allgemeinen Sinn sehen, was angesichts ihrer Gesamtbelastung nicht überraschen kann.

Auf die Frage nach Kontakten zur Bevölkerung außerhalb der eigentlichen Wahl-„Region“ der Abgeordneten geben immerhin 39 Abgeordnete (54,2 %) an, diese Kontakte seien „häufig“, während 24 (33,3 %) mit „selten“ und sechs mit „so gut wie nie“ antworten. Dieses Ergebnis erstaunt, wenn man sich vergegenwärtigt, daß insgesamt 50 Abgeordnete bedauert hatten, nicht genug Kontakt zu den Wählern ihrer besonderen Wahlregion zu haben.

Kontakte zur Bevölkerung in anderen EG-Staaten halten 58 Abgeordnete (80,6 %) für „notwendig“, 13 sind der Meinung, solche Kontakte seien „weniger notwendig“. 27 Abgeordnete (37,5 %) sagen, daß ihre diesbezüglichen Kontakte „häufig“ seien; demgegenüber nennen 38 MdEPs diese Kontakte „selten“ und vier sagen „so gut wie nie“.

Die abschließende Frage, ob sich die Abgeordneten als „Transmissionsriemen“ zwischen Wählern und EP verstehen, indem sie Vorschläge und Wünsche der Wähler ins EP tragen bzw. Bürger für die Auffassungen des EP zu gewinnen suchen, beantwortet die große Mehrheit der befragten Abgeordneten, nämlich 86,1 %, eindeutig positiv. In diesem Wert drückt sich aber wohl eher der selbstgesetzte Anspruch als die gegenwärtige Realität aus, wenn man die Antworten zu diesem Fragenkomplex im Zusammenhang nimmt.

c) Kontakte zum nationalen Parlament

Durch den Wegfall des Doppelmandats nach der Direktwahl der Abgeordneten hatten diese keine institutionalisierte Beziehung mehr zum Bundestag; einzelne Ausnahmen können unberücksichtigt bleiben. Die Tatsache, daß die überwältigende Mehrzahl der Befragten, nämlich 69 (95,8 %), gleichwohl Kontakte zum nationalen Parlament als „wichtig“ bezeichnet, ist ein deutliches Indiz dafür, daß der Wegfall institutionalisierter Kontakte für das EP und seine Mitglieder keineswegs nur Vorteile gebracht hat.

Seit 1979 sind verschiedene Versuche zur Etablierung formeller und auch informeller Kontakte unternommen worden. Nach Auffassung von 34 der deutschen Euro-Abgeordneten (47,2 %) haben ihre Bundestags-Kollegen nur geringes Interesse an solchen Kontakten. Die Einschätzung differiert jedoch ganz offensichtlich, denn 26 (36,1 %) bezeichnen das *Interesse der MdBs* als „groß“, zwei sagen sogar „sehr groß“. Zehn der befragten Abgeordneten äußern sich gar nicht.

Häufigkeit bzw. Intensität der Kontakte zum Bundestag bezeichnen 21 (29,2 %) bzw. 17 (23,6 %) als unzureichend, 31 (43,1 %) bzw. 26 (36,1 %) für ausreichend, 16 (22,2 %) bzw. 20 (27,8 %) für „gut“, während drei (4,2 %) bzw. vier (5,6 %) mit „sehr gut“ antworten. Obwohl immerhin mehr als ein Drittel der Befragten die Kontakte nach Häufigkeit und Intensität für „ausreichend“ hält, befürworten 62 Abgeordnete (86,1 %) einen Ausbau der Kontakte. Von diesen Abgeordneten sprechen sich 25 dafür aus, den Ausbau in institutionalisierter Form anzustreben, während 17 der Meinung sind, daß auch der Ausbau informeller Kontakte ausreiche. 24 Abgeordnete geben keine Antwort. Es ist zu vermuten, daß die sehr ambivalenten Erfahrungen mit der Europa-Kommission des Deutschen Bundestages¹³⁾ hierfür ausschlaggebend waren; auch die seit der Bundestagswahl 1987 eingeführte Alternative – ein Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses – wird eher zwiespältig bewertet¹⁴⁾.

Sehr interessant ist die Antwort auf die Frage, ob die Abgeordneten bei ihren Kontakten mit ihren Kollegen im Bundestag eine „Rivalität“ festgestellt haben, die auf die Furcht der Bundestagsabgeordneten vor einem Kompetenzverlust zugunsten des EP zurückzuführen ist. Acht Befragte (11,1 %) haben eine solche Rivalität „gar nicht“ wahrgenommen, sechs (8,3 %) meinen, daß sie nur schwach in Erscheinung trete. 35 der deutschen Europa-Abge-

ordneten (48,6 %) sehen sich „gelegentlich“ damit konfrontiert und 19 (26,4 %) halten diese Einstellung ihrer nationalen Kollegen für „sehr stark“ ausgeprägt. Ganz offensichtlich haben die bisherigen Kontakte in ihren verschiedenen Formen nicht ausgereicht, entsprechende Irritationen zu verhindern oder auszuräumen.

d) Kontakte zu Interessenverbänden

Gelegentliche Beobachtungen, wonach das EP und seine Mitglieder Adressaten gezielter Verbandsaktivitäten sind, finden in den Antworten der Abgeordneten zu diesem Komplex eine deutliche Bestätigung: 60 Abgeordnete (83,3 %) erklären, sie seien „häufig“ Adressaten von Aktivitäten nationaler Interessenverbände und 46 (63,9 %) erklären dies für die EG-weiten Verbandszusammenschlüsse. Nur 10 (13,9 %) bzw. 21 (29,2 %) bezeichnen solche Verbandsaktivitäten ihnen gegenüber als „selten“. Von sich aus suchen demgegenüber nur 34 (47,2 %) bzw. 25 (34,7 %) „häufig“ den Kontakt zu nationalen bzw. EG-weiten Interessenverbänden. 22 (30,6 %) bzw. 29 (40,3 %) sagen, daß solche Kontaktversuche „selten“ seien und jeweils 13 (18,1 %) antworten mit „praktisch nie“. Diesen Werten entspricht, daß jeweils ca. 90 % der befragten Abgeordneten der Auffassung sind, daß nationale und EG-weite Interessenverbände Wert auf Kontakte zum EP legen und sich um die Intensivierung der Kontakte bemühen.

Zum Selbstverständnis der Abgeordneten (Ziff. e):

Vertreter . . .	Skala von 1 (gar nicht) – 6 (sehr stark)						keine Antwort
	1	2	3	4	5	6	
– meines Landes	5	5	8	29	6	17	2
– einer bestimmten Region	3	5	7	17	17	21	2
– meines Wahlkreises	2	4	7	17	12	24	6
– meiner nationalen Partei	—	2	12	21	13	22	2
– meiner europäischen Parteigruppierung	6	2	8	15	16	23	2
– eines Interessenverbandes	43	6	5	3	4	10	1
– aller Bürger der EG	3	2	4	8	16	36	3

Die große Mehrheit der Abgeordneten – 57 (79,2 %) bzw. 56 (77,8 %) – erklären, daß Kon-

takte mit nationalen bzw. EG-weiten Interessenverbänden für ihre Arbeit als Abgeordnete „wichtig“ seien. Nur jeweils 13 (18,1 %) Abgeordnete sehen solche Kontakte als „weniger wichtig“ an. Bei der großen Zahl von technischen und Detailfragen, mit denen sich das EP zu befassen hat, sind diese Kontakte zweifellos eine wichtige Informationsquelle für die Abgeordneten.

¹³⁾ Vgl. dazu Peter Mehl, Die Europa-Kommission des Deutschen Bundestages. Eine neue Einrichtung interparlamentarischer Zusammenarbeit, Kehl-Sträßburg 1987.

¹⁴⁾ Vgl. dazu Alwin Brück, Europäische Integration und Entmachtung des Deutschen Bundestages: Ein Unterausschuß ist nicht genug, in: ZParl. (1988) 2, S. 220–225.

e) Zusammenfassung: Das Selbstverständnis der Abgeordneten

Aus den Antworten auf die Fragen nach dem Selbstverständnis der deutschen Europa-Parlamentarier läßt sich der Anspruch der Abgeordneten ablesen, Repräsentanten aller Bürger der EG zu sein, sich nicht so sehr als Vertreter des eigenen Landes zu fühlen und schon gar nicht die Rolle eines Interessenverbandsvertreters wahrzunehmen. Es bleibt abzuwarten, wie sich in dieser Frage die Euro-Parlamentarier der anderen Mitgliedschaften äußern werden.

3. Der Abgeordnete im Europäischen Parlament: Fraktionen, Ausschüsse, Arbeitsbedingungen

Mit den Fraktionen und Fachausschüssen verfügt das EP über zwei typische Strukturmerkmale von Parlamenten. Da sie die Arbeit eines Parlaments prägen, war es wichtig, die Auffassung der Abgeordneten über einige wichtige ihrer Struktur- und Funktionsbedingungen zu erfragen. Den Arbeitsbedingungen, die immer wieder Gegenstand kritischer Erörterungen sind, galt ein weiterer Fragenkomplex.

a) Die Fraktionen des EP

Da die Fraktionen des EP multinational zusammengesetzt sind und auch Parteien, die dem gleichen politisch-ideologischen Lager angehören, in ihrem Profil nicht übereinstimmen, kommt der Frage der politisch-programmatischen Kohäsion der einzelnen Fraktionen überaus große Bedeutung zu. Das gilt um so mehr, als auf Grund der Kräfteverteilung im EP alle Fraktionen auf Bündnispartner angewiesen sind, um Mehrheiten zu ermöglichen. Die in der zweiten Wahlperiode im EP vertretenen deutschen Abgeordneten gehören folgenden Fraktionen an: CDU/CSU-Abgeordnete der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP), die Sozialdemokraten der Sozialistischen Fraktion und die Abgeordneten der GRÜNEN der sogenannten „Regenbogenfraktion“¹⁵⁾.

Die Kohäsion der jeweiligen Fraktion bezeichnen 13 Abgeordnete als „sehr gut“, 45 (62,5 %) als „befriedigend“, sechs (8,3 %) als „weniger gut“ und vier (5,6 %) als „schlecht“. Nach Gründen für die Differenzen gefragt, hält jeweils eine Mehrzahl der Abgeordneten nationale Egoismen sowie gruppenspezifische Interessen für besonders wichtig, während politisch-ideologische Unterschiede demgegenüber für weniger wichtig angesehen werden:

Gründe für Differenzen	unwichtig	weniger wichtig	wichtig	keine Antwort
nationale Egoismen	7 (9,7 %)	22 (30,6 %)	39 (54,2 %)	4 (5,6 %)
politisch-ideologische Differenzen	7 (9,7 %)	38 (52,8 %)	24 (33,3 %)	3 (4,2 %)
gruppenspezifische Interessen	9 (12,5 %)	28 (38,9 %)	31 (43,1 %)	4 (5,6 %)

Außer diesen in den Fragen vorgegebenen Gründen für Differenzen und Dissens in der Fraktion werden von Abgeordneten persönliche Gründe sowie Unterschiede in der Mentalität und Tradition genannt, was mindestens ein Indiz für die schwierige Aufgabe der fraktions- bzw. parlamentsinternen Integration von Angehörigen unterschiedlicher Nationalitäten und politischen Kulturen ist.

Auf die Frage, ob sie in ihrer Fraktion Entwicklungen zu mehr Kohäsion feststellen können, antworten 45 (62,5 %) mit ja, zwölf (16,7 %) mit nein und

sechs Abgeordnete (8,3 %) glauben gar eine abnehmende Kohäsion diagnostizieren zu müssen, während neun Abgeordnete keine Antwort geben.

Die Antwort auf die Frage, wie die Kohäsion anderer Fraktionen beurteilt wird, ist insgesamt nicht überraschend. Während 15 Abgeordnete (20,8 %) dies glauben nicht beurteilen zu können und zehn keine Antwort geben, halten 32 (40,4 %) den Zusammenhalt in anderen Fraktionen für geringer als in ihrer eigenen; neun (12,5 %) halten sie für gleich groß und nur sechs (8,3 %) bescheinigen anderen Fraktionen einen höheren Grad an Kohäsion.

Interessant sind die Antworten auf die Fragen nach dem Erscheinungsbild der Fraktion nach außen, nach der Präsenz im EP und nach Qualität und Intensität der Mitarbeit der anderen Fraktionsmitglieder:

¹⁵⁾ Nachdem im Probelauf der Interviews mit einzelnen deutschen EP-Abgeordneten deutlich wurde, daß es Widerstände gegen die Nennung der Parteizugehörigkeit gibt, wurde auf entsprechende Fragen verzichtet. Eine Aufschlüsselung der Antworten nach Parteizugehörigkeit ist damit – leider – nicht möglich.

Wert	Erscheinungsbild der Fraktion	Präsenz im Parlament	Aktive Mitarbeit
schlecht	5 (6,9 %)	3 (4,2 %)	1 (1,4 %)
nicht ausreichend	—	22 (30,6 %)	9 (12,5 %)
befriedigend	34 (47,2 %)	25 (34,7 %)	35 (48,6 %)
gut	29 (40,3 %)	13 (18,1 %)	20 (27,8 %)
vorbildlich	—	1 (1,4 %)	3 (4,2 %)
keine Antwort	4 (5,6 %)	8 (11,1 %)	4 (5,6 %)

Am positivsten wird demnach das Erscheinungsbild der Fraktion nach außen eingeschätzt, gefolgt von der Einschätzung der aktiven Mitarbeit, während die Präsenz schlechte Noten erhält. Letzteres illustriert nur die Berechtigung der immer wieder vernehmbaren Selbstkritik, mangelnde Präsenz könne unter den Bedingungen des neuen besonderen Verfahrens der Zusammenarbeit Schwierigkeiten beim Erreichen bestimmter Quoren nach sich ziehen und damit das Gewicht des EP im Rechtssetzungsverfahren der Gemeinschaft beeinträchtigen¹⁶⁾.

b) Die Ausschüsse im EP

Für die Mitwirkung am gemeinschaftlichen Rechtssetzungsverfahren, vor allem aber für die Wahrnehmung der Funktion der Kontrolle, kommt der Arbeit der Ausschüsse große Bedeutung zu. Die Bedingungen für diese Arbeit verdienen daher Beach-

tung. Die generelle *Einschätzung der Effizienz* der Ausschubarbeit läßt aufhorchen: nur 28 Abgeordnete (38,9 %) halten diese Arbeit für sehr effizient, gegenüber 39 (54,2 %), die die Effizienz mit „ausreichend“ bewerten und drei (4,2 %), die jegliche Effizienz verneinen.

Die Antwort auf die Frage nach den das Verhalten der Abgeordneten im Ausschuß bestimmenden Faktoren ist besonders interessant, wenn man diese Antworten mit den für das Verhalten in den Fraktionen (s. o.) vergleicht. Danach spielen im Ausschuß nationale Interessen ein offensichtlich geringes Interesse, während der Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit ein stärkeres Gewicht zuerkannt wird; Ausschußmitglieder verstehen sich offensichtlich in relativ starkem Maß als Beauftragte ihrer Fraktion. Das Gewicht gruppenspezifischer Interessen entspricht im wesentlichen dem in der Fraktion:

Faktoren für das Verhalten in den Ausschüssen	gar nicht	weniger stark	stark	sehr stark	keine Antwort
Nationales Interesse	2 (2,8 %)	33 (48,8 %)	25 (34,7 %)	5 (6,9 %)	7 (9,7 %)
Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit	2 (2,8 %)	14 (19,4 %)	39 (54,2 %)	12 (16,7 %)	5 (6,9 %)
Gruppenspezifisches Interesse	3 (4,2 %)	24 (33,3 %)	33 (45,8 %)	7 (9,7 %)	5 (6,9 %)

Angesichts der Kompliziertheit der im EP zu behandelnden Materien, bei denen es sich häufig um technische Details handelt, sowie angesichts der insgesamt starken zeitlichen Beanspruchung der Abgeordneten kann man vermuten, daß den Aus-

schußmitarbeitern, also der Parlamentsbürokratie, ein relativ starkes Gewicht zukommt. So beurteilen auch 32 Abgeordnete (44,4 %) die Arbeit der Ausschußbeamten als „hilfreich“, 25 (34,7 %) sogar als „sehr hilfreich“, während sieben Abgeordnete auf diese Frage „wenig hilfreich“ antworten und acht keine Antwort geben. Entsprechend positiv wird die Kompetenz der Ausschußbeamten eingeschätzt: 42 (58,3 %) halten die Mitarbeiter für kompetent, 13 (18,1 %) sogar für sehr kompetent. Drei

¹⁶⁾ Vgl. Hans-Joachim Glaesner, Das Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 149 Abs. 2 EWGV), in: Europarecht, (1988) 2, S. 121–128.

Abgeordnete sprechen ihnen die Kompetenz ab und immerhin 14 (19,4 %) geben keine Antwort.

Die Einflußnahme der Ausschußmitarbeiter auf Entscheidungen wird interessanterweise sehr unterschiedlich eingeschätzt. 29 Abgeordnete (41,3 %) bezeichnen den Einfluß als „schwach“, die gleiche Zahl urteilt dagegen mit „ausgeprägt“; und fünf (6,9 %) sprechen sogar von „sehr ausgeprägt“.

Die Frage der *Abhaltung öffentlicher Ausschußsitzungen* ist ein kontinuierliches Thema der Diskussion über Parlamentsarbeit ganz generell. Das EP kennt die Möglichkeit öffentlicher Ausschußsitzungen und macht von ihr gelegentlich Gebrauch. Die Mehrzahl der befragten Abgeordneten — 39 (54,2 %) — will die geübte Praxis beibehalten; demgegenüber plädieren 19 (26,4 %) für einen Ausbau, während acht (11,1 %) künftig weniger öffentliche Ausschußsitzungen wünschen. Auch zu dieser Frage wäre es interessant gewesen, die Antworten nach der Parteizugehörigkeit aufzuschlüsseln zu können.

Parlamentsausschüsse sind traditionell Stätten institutionalisierter Begegnung von Parlamentariern mit Vertretern der Exekutive, im Fall der EG also den Beamten der Kommission. Im Unterschied zu den Gegebenheiten in nationalen Parlamenten, wo die Ministerialbürokratie Adressat kritischer Fragen in erster Linie von Seiten der parlamentarischen Opposition ist, wird für das Entscheidungssystem der EG immer wieder von einer recht weitgehenden Interesseneinstimmung zwischen EP und Kommission gegenüber dem Rat gesprochen. Auf diesem Hintergrund ist die *Beurteilung der Rolle von Kommissionsbeamten* in den Ausschüssen des EP interessant. Sechs Abgeordnete (8,3 %) nennen die Beamten „sehr kooperativ“; sieben (9,7 %) sagen, die Beamten würden alle notwendigen Informationen bereitstellen; 16 (22,2 %) sagen dagegen, die Beamten würden „höchstens ausreichende“ Informationen geben und elf (15,3 %) erklären gar, daß die Beamten Informationen eher zurückhalten würden. Nur 19 Abgeordnete (26,4 %) sind der Auffassung, daß sich die Kommissions-Beamten ihrerseits bemühen würden, das EP und seine Abgeordneten als „Verbündete“ gegen den Rat mit der dort üblichen Dominanz nationaler Interessen zu gewinnen.

c) Einschätzung der Arbeitsbedingungen

Nur ein Drittel der befragten Abgeordneten äußert sich „insgesamt zufrieden“ mit den Arbeitsbedingungen, während 43 (59,7 %) unzufrieden sind. Zu speziellen Aspekten dieser Arbeitsbedingungen äußern sich die Abgeordneten wie folgt:

Was die Frage der drei *Dienstorte* des EP betrifft¹⁷⁾, so lehnen 52 (72,2 %) diese Aufteilung ab, während fünf (6,9 %) positiv votieren, neun Abgeordnete sagen, dies sei nicht relevant und sechs sich gar nicht äußern. Trotz der starken Kritik an der Existenz von drei Dienstorten bezeichnen nur 32 Abgeordnete (44,4 %) die Notwendigkeit des Pendelns als „unerträglich“, während die gleiche Zahl dies für „erträglich“ hält. 49 Abgeordnete (68,1 %) sind „ganz sicher“, daß die Wirksamkeit der Arbeit des EP durch Konzentration auf einen einzigen Arbeitsort gesteigert werden könnte, während 13 (18,1 %) dies nur für möglich halten.

Eine andere wichtige Frage für den Arbeitsalltag in der EG ist die *Sprachenvielfalt* und damit die Frage von Sprachkenntnissen bzw. die Abhängigkeit von Übersetzungen. Die Abgeordneten geben an, im Ausschuß bzw. in der Fraktion neben ihrer Muttersprache auch andere Sprachen zu verwenden; am häufigsten wird dabei Englisch (28) und Französisch (19) genannt, gefolgt von Italienisch (12), Spanisch (9), Niederländisch (3), Portugiesisch (2) und Griechisch (1). Die Notwendigkeit von Simultanübersetzungen in Sitzungen wird von der überwältigenden Mehrheit der befragten Abgeordneten — 68 (94,4 %) — eindeutig bejaht. Gefragt, ob durch solche Übersetzungen Verfälschungen oder Mißverständnisse entstehen, antworten immerhin 50 Abgeordnete (69,4 %), dies sei „gelegentlich“ der Fall; vier Abgeordnete (5,6 %) sagen gar, dies sei „häufig“ der Fall; nur 17 Abgeordnete (23,6 %) haben „praktisch nie“ solche Verfälschungen oder Mißverständnisse erlebt.

Auf die abschließende Frage, ob für die Abgeordneten die Sprachbarriere ein Problem darstelle, antworten lediglich 24 (33,3 %) mit ja, während 47 (65,5 %) angeben, damit kein Problem zu haben. Auf die Frage, in welchen Fällen solche Probleme am ehesten auftauchen, werden griechische, portugiesische, spanische und italienische Abgeordnete genannt.

Was die *Ausstattung des EP mit sachlichen und personellen Ressourcen* betrifft — im Vergleich mit den Verhältnissen im Bundestag — sagen nur zwei Abgeordnete, die Verhältnisse im EP seien besser und 18 (25 %) halten die Ausstattung für „ausreichend“. Dem stehen 32 Abgeordnete (44,4 %) gegenüber, deren Votum „nicht ausreichend“ lautet, sowie 14 (19,4 %), die „ungenügend“ sagen. Die hauptsächlichsten Defizite werden auf den Gebieten

¹⁷⁾ Die drei Dienstorte sind Straßburg (mit den Plenarsitzungen), Luxemburg (mit dem Sitz der Verwaltung) und Brüssel (dort werden in der Regel die Fraktions- und Ausschußsitzungen abgehalten).

der personellen Ausstattung sowie der Beschaffenheit des Informationssystems, dann auch in der Sach- und Büroausstattung sowie dem wissenschaftlichen Service gesehen.

4. Einschätzung von Parlamentsfunktionen durch die Abgeordneten

Wenn man bei der Bewertung der Antworten das Lasswellsche Funktionsschema politischer Entscheidungsprozesse zugrundelegt¹⁸⁾ und in Verbindung damit von den bisher tatsächlich vorgegebenen Kompetenzen des EP ausgeht, dann ist zunächst auf das Problem der *Initiativ-* und *Empfehlungsfunktion* einzugehen. Initiativen und Empfehlungen, vor allem in Form von Resolutionen (Entschlüssen), sind als rein verbale Meinungs- und Willensbekundungen des EP theoretisch, das heißt von der Vertragslage her, keine Grenzen gesetzt. Gerade weil dem so ist, wird in der Kritik in Wissenschaft und Publizistik in diesem Zusammenhang die berechtigte Frage aufgeworfen, ob nicht die große Zahl und die Themenbreite der jährlich vom EP verabschiedeten Entschlüssen¹⁹⁾ die ohnehin vom Kompetenzgesichtspunkt her gesehen nicht allzu große Effektivität völlig zunichtemacht, zumal die Nacharbeit bezüglich solcher Resolutionen, das heißt die post festum-Überprüfung ihrer möglichen Realisierung, schon rein institutionell zu wünschen übrig läßt²⁰⁾.

Die MdEPs wurden deshalb danach gefragt, welche Bedeutung sie solchen EG-Politikfeldern aus der Sicht der *Initiativ-* und *Empfehlungsfunktion* des EP beimessen, wobei eine Skala von 1 (= unwichtig) bis 6 (= sehr wichtig) zugrunde lag, die im folgenden nur in bezug auf die Positionen 6, 5, 4 (zusammengenommen) referiert wird. Die „Hitliste“ wird interessanterweise angeführt von den Bereichen: *Umwelt und Haushalt* mit jeweils 91 %, was

im ersteren Fall sicherlich auch auf die auf europäischer Ebene zu beobachtende Bewußtseinssteigerung in Sachen Umweltfragen zurückzuführen ist sowie im Hinblick auf den Haushalt auf den Tatbestand, daß das EP auf diesem Gebiet als einzigem nicht nur Initiativfunktionen wahrnimmt, sondern auch über echte Mitwirkungsrechte verfügt.

Dabei ist allerdings — genau wie auf der nationalen Ebene — generell zu berücksichtigen, daß der Verteilerspielraum der Parlamente heute in allen westlichen Demokratien durch von Anfang an gesetzlich feststehende Leistungsansprüche begrenzt wird, im Fall des EP also durch die sogenannten obligatorischen (im Gegensatz zu nichtobligatorischen) Haushaltstitel²¹⁾. Daher kommt erwartungsgemäß auch der Wunsch nach Einflußnahme durch das EP an 3. Stelle bei der Festlegung der Fonds-Ausstattungen zum Tragen²²⁾. Überraschend ist hingegen, daß der Bereich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, also der erst seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 mit der EG institutionell verbundene Bereich „klassischer“ Außenpolitik, mit 88 % vertreten ist²³⁾, wobei allerdings nicht ganz klar ist, ob den Befragten in jedem Falle der inhaltliche Unterschied zur nächsten Fragebogenspalte, das heißt zu der nach den bisherigen Verträgen allein möglichen EG-Außenpolitik als Außenhandelspolitik — für die sich 87 % aussprachen — deutlich wurde. Auf jeden Fall hebt sich dieser außenpolitische Bereich ab etwa von der ebenfalls erstmalig in der EAA verankerten neuen Dimension „Sicherheitspolitik“, die mit 76 % an drittelster Stelle, das heißt vor der Bildungspolitik mit 72 % und Verkehrspolitik mit 66 %, rangiert.

Daß Arbeitsmarkt-, Regional- und Binnenmarktpolitik mit etwa jeweils 87 % genannt werden, überrascht nicht; hingegen ist der Wert für die Sozialpo-

¹⁸⁾ Vgl. H. D. Lasswell, *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, Univ. of Maryland 1956; C. C. Schweitzer (Anm. 11), S. 219 ff.

¹⁹⁾ Im parlamentarischen Jahr von März 1987 bis März 1988 zum Beispiel wurden 722 *Entschlußanträge* eingebracht und beraten, seit März 1988 bereits 533. Zur Zeit bewegt sich die Zahl der schriftlichen *Anfragen* pro Jahr bei ungefähr 3 000 und der mündlichen bei 1 200. Entschlüssen können funktionsschematisch sowohl einer „*Initiativ-*“ als auch einer „*Empfehlungs-*“ Funktion zugeordnet werden, je nach dem, ob es sich um originäre Entschlüssen des EP selber oder um Stellungnahmen des Parlaments zu Rats- bzw. Kommissionsvorlagen handelt.

²⁰⁾ Noch immer gibt es im EP kein sogenanntes Watch-dog-Committee analog zur angelsächsischen Praxis, dafür aber seit einiger Zeit immerhin im Rahmen der zuständigen Generaldirektion des EP ein entsprechendes Referat.

²¹⁾ Zu dieser wissenschaftlich kontroversen Unterscheidung siehe etwa das Standardwerk Eberhard Grabitz/Thomas Läufer, *Das Europäische Parlament*, Bonn 1980, S. 143 f. Es geht um Zahlungsansprüche der Mitgliedstaaten oder Dritter, die aufgrund bereits wirksamer Rechtsakte erfüllt werden müssen (obligatorisch), zum Beispiel auf dem Agrarsektor, und solchen Etatposten, bei denen der Haushalt erst die Zahlungsverpflichtung begründet (Fonds u. a.).

²²⁾ Hier vor allem die Regional- und Sozialfonds.

²³⁾ Einheitliche Europäische Akte, im folgenden: EEA, Text siehe u. a. Europa Archiv, (1986) 6, S. 163 ff. Das Europäische Parlament stimmte dieser EG-„Vertragsänderung“ am 11. 12. 1986 (Sitzungsprotokoll 169/86) mit 231 gegen 14 bei 20 Enthaltungen und insgesamt 265 abstimmenden Abgeordneten (von 518!) zu. Der Chronist kann eine solche Abstimmung zu einem solchen wichtigen Vorhaben vom parlamentstheoretischen Verständnis der Repräsentation der Volkssouveräne her gesehen nur bedauern. Die bundesdeutschen MdEPs schneiden allerdings bei solchen Anlässen im EG-Vergleich gut ab!

litik mit 83 % auffallend niedrig²⁴). Knapp darüber liegen Europäisches Währungssystem (EWS), Entwicklungshilfe, Technologie und allgemeine Wirtschaftspolitik mit rund 84 %, während das große Sorgenkind Agrarpolitik bei 82 % rangiert.

Die Autoren wollten in diesem Zusammenhang auch die generelle Einstellung zur Weiterentwicklung der EG und insbesondere zum sogenannten „Spinelli“-Verfassungsentwurf des EP für einen Europäischen Bundesstaat aus dem Jahr 1984 ermitteln²⁵). Zunächst wurde im Hinblick auf gewünschte Initiativeschwerpunkte danach gefragt, ob das EP selber noch mehr Initiativen zur Reform und Weiterentwicklung der EG ergreifen sollte (wie eben zum Beispiel die Spinelli-Initiative), was von 72 % bejaht wurde, während 18 % meinten, in dieser Hinsicht betätige sich das EP schon in ausreichendem Umfang. Bei der Bewertung des Spinelli-Verfassungsentwurfes selber gaben 75 % eine positive Stellungnahme ab gegenüber einem erstaunlichen Anteil von 14 %, die hier entweder indifferent oder überhaupt nicht votierten. Bei der weiteren Frage nach der in diesem Verfassungsentwurf implizit gegebenen Möglichkeit eines „Europa der zwei Geschwindigkeiten“²⁶) lehnten 52 % der Antwortenden dies ab, 34 % hielten diese Möglichkeit im Prinzip für vernünftig. Bei den positiven Antworten zum Spinelli-Entwurf wurde dieser als Ziel wie als Mittel befürwortet, im europäischen Integrationsprozeß voranzukommen. Unter den Argumenten der indirekten Befürworter eines möglichen „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ fallen als höchster Prozentsatz diejenigen auf, die dadurch die

Ausschaltung von Blockade- oder Vetotaktiken einzelner Länder als besser realisierbar ansahen, deren unterschiedlichen Strukturen im übrigen auf diesem Wege besser Rechnung getragen werden könnten. Auf der Negativliste im Hinblick auf den Spinelli-Entwurf standen vor allem die Begründungen: „unrealistisch“ und „unausgewogen“, auf der Liste der Ablehnungsgründe des Artikels 82 des Verfassungsentwurfes²⁷): „Förderung eines Desintegrationseffektes“ sowie die Gefahr einer Hinwendung zu einem „Zwei-Klassen-Europa“.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Korrelationsberechnung, bezogen auf diesen Vertragsentwurf von 1984 mit seiner Möglichkeit eines „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ und dem Fragenkomplex: „Integrationsfördernde oder integrationshemmende Faktoren in der EG“. Es besteht eine sehr erhebliche positive Korrelation zwischen den Antworten zu einem Europa der zwei Geschwindigkeiten und der Einstufung nationaler Bürokratien als hemmender Faktor im Integrationsprozeß²⁸). Berücksichtigt man die Skalierung bei-

²⁴) Die sogenannte soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft rückt immer mehr in den Mittelpunkt der tagespolitischen Diskussion und Auseinandersetzung und wird vor allem von Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland einerseits eingefordert, andererseits insofern mit Besorgnis betrachtet, weil theoretisch die Gefahr besteht, daß bei einem weiteren Fortschreiten des Angleichungsprozesses auf diesem Gebiet die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf „ihre sozialen Errungenschaften“ (zum Beispiel Mitbestimmung) auf ein EG-Minimumniveau herunterzugehen gezwungen sein könnte.

²⁵) Zum sogenannten Spinelli-Entwurf, offiziell: Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, siehe Text in: Integration, Sonderheft 3/1984, oder auch den Sonderdruck aus dem Bulletin der EG, 2/1984. Das Parlament nahm diesen weitausgreifenden Vorschlag zur Gründung eines europäischen Bundesstaates am 14. 12. 1984 in namentlicher Abstimmung mit 237 gegen 31 bei 43 Stimmen an. Damals bestand das erste direktgewählte Parlament aus 410 Abgeordneten — also auch hier wieder eine insgesamt nicht befriedigende Abstimmungsbeteiligung zu einem wichtigen Punkt.

²⁶) Zur Gesamtdarstellung der verschiedenen Möglichkeiten eines Europa der „zwei Geschwindigkeiten“ siehe vor allem Eberhard Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration — eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl-Straßburg 1984.

²⁷) Die Verwirklichung der Bestimmung des Artikel 82 im sogenannten Spinelli-Entwurf, wonach ein europäischer Bundesstaat schon als gegründet und in Kraft gesetzt betrachtet werden könnte, wenn zwei Drittel der Bevölkerung der nationalen Mitgliedstaaten, vertreten durch ihre Parlamente, diesem Vertrag zugestimmt haben würden, würde nach Auffassung vieler Staatsrechtler und Politikwissenschaftler — so wünschenswert eine solche Konstruktion auch wäre — erhebliche Schwierigkeiten etwa dadurch mit sich bringen, daß die Gemeinschaft es dann z. B. mit zwei Parlamenten zu tun hätte: einmal für alle 12 Mitgliedstaaten, zum anderen nur für diejenigen Mitgliedstaaten, die sich der Europäischen Union angeschlossen haben.

²⁸) Die Korrelation ist ein statistisches Verfahren, das Zusammenhänge von Merkmalen (Variablen, Fragen etc.) ermitteln kann. Grob lassen sich signifikante und nicht-signifikante Korrelationen unterscheiden. Eine nicht-signifikante Korrelation besagt, daß der Zusammenhang der untersuchten Merkmale nicht größer ist, als ein zufälliger Zusammenhang zwischen diesen Merkmalen. Deutet sich jedoch ein überzufälliger (= signifikanter) Zusammenhang zwischen den Merkmalen an, so können positive wie negative Korrelationen zwischen den Merkmalen vorliegen. Bei positiven Korrelationen variieren gemeinsam hohe Werte des einen Merkmals mit hohen Werten des anderen Merkmals sowie mittlere Werte mit mittleren Werten und niedrige Werte mit niedrigen Werten. Bei negativen Korrelationen variieren hingegen hohe Werte mit niedrigen und umgekehrt. Die signifikanten Korrelationsmaße lassen sich nicht nur in ihrer Art (positive/negative), sondern auch in der Höhe ihrer Signifikanz und damit in der Stärke des Zusammenhangs von Merkmalen differenzieren. Die Signifikanz bzw. Bedeutsamkeit eines Zusammenhangs wird zumeist mit Hilfe des sogenannten Signifikanzniveaus bestimmt. Das Signifikanzniveau besagt, mit welcher Wahrscheinlichkeit das festgestellte Ergebnis ein Zufallsprodukt und damit unbedeutend ist. Je geringer also das Signifikanzniveau, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß dieses Ergebnis ein Zufallsprodukt darstellt, und desto bedeutsamer ist damit das Ergebnis. Die Statistik bietet einige Richtlinien, bei welchem Signifikanzniveau ein Ergebnis als noch bedeutsam gilt. Bei der vorliegen-

der Fragen und die Häufigkeitsberechnung, so kann man aus dem Korrelationsergebnis schließen, daß eine knappe Mehrheit der Antwortenden ein Europa der zwei Geschwindigkeiten ablehnt und gleichzeitig nationale Bürokratien als wichtigen bis sehr wichtigen hemmenden Faktor im Integrationsprozeß ansieht. Diejenigen, die ein Europa der zwei Geschwindigkeiten bejahen, sehen in den nationalen Bürokratien eher einen geringen hemmenden Faktor. Die extrem negative Korrelation zwischen der Einstufung des Spinelli-Entwurfes insgesamt und der Bewertung der nationalen Bürokratien als integrationshemmenden Faktor ist nach den Häufigkeiten wie folgt zu verstehen: Eine circa Zwei-Drittel-Mehrheit stimmt dem Spinelli-Entwurf zu und bewertet die nationalen Bürokratien als wichtigen bis sehr wichtigen hemmenden Faktor.

Unter funktionsanalytischen Gesichtspunkten wurde im Fragebogen besonders auf die Möglichkeiten der Kontrollwahrnehmung des EP gegenüber Ministerrat und Kommission eingegangen²⁹⁾. Am wirksamsten wurden die Kontrollmöglichkeiten im Haushalts- (mögliche Ablehnung des Etats) und Prüfungswesen mit 92 % bzw. 91 % der Antworten als „sehr wichtig“ und „wichtig“ beurteilt. An dritter Stelle kam erstaunlicherweise das Instrument Mißtrauensvotum gegenüber der Kommission. Erstaunlich, weil es bislang noch nie erfolgreich zum Zuge gekommen ist³⁰⁾, und auch deshalb, weil sich in jedem Falle nach der bisherigen EG-Verfassungslage herausstellen müßte, ja, herausgestellt hat, daß dieses parlamentarische „Schwert“ gegenüber der Exekutivebene der Kommission (ohnehin gleichzeitig auch Legislative) in einem ebenso auffallenden wie wichtigen Gegensatz zu dem Befund in den nationalen Demokratien parlamentarischer Spielart in der EG völlig stumpf ist. Selbst nach einem Sturz der Kommission auf der

den Untersuchung wurden alle Korrelationen mit Signifikanzniveauwerten bis „.05“ als bedeutsam eingestuft. Das bedeutet, daß alle Ergebnisse als bedeutsam benannt werden, die bis zu einer Wahrscheinlichkeit von 5 % auch ein Zufallsprodukt sein können. Oder anders: Mit einer Wahrscheinlichkeit von mindestens 95 % weisen die Ergebnisse auf überzufällige Zusammenhänge hin. Um in der Stärke der bedeutsamen Ergebnisse zu unterscheiden, erwies sich folgende Differenzierung bei den Ergebnissen als sinnvoll: Als „extrem“ werden die Korrelationen bezeichnet, die ein Signifikanzniveau von unter .0005 haben. Signifikanzniveauwerte von .0005 bis .005 kennzeichnen „sehr erhebliche“ Korrelationen. Von „sehr bedeutsamen“ und „bedeutsamen“ Korrelationen wird gesprochen, wenn die Signifikanzniveauwerte ab .005 bis .01 bzw. ab .01 bis .05 liegen.

²⁹⁾ Zum Kontrollbegriff in der Parlamentstheorie siehe unter anderem C.-C. Schweitzer (Anm. 11), S. 219 f., und E. Grabitz u. a. (Anm. 1), S. 51 ff.

³⁰⁾ Bis 1979, das heißt der ersten Direktwahl des Europäischen Parlamentes, wurden vier Mißtrauensvoten gegenüber der Kommission gestellt, aber nur über zwei abgestimmt und diese dann abgelehnt.

Basis eines angenommenen Mißtrauensvotums könnten die nationalen Regierungen dieselben Kommissare sofort wieder einsetzen. Parmentstheoretisch ist in diesem Zusammenhang auf die oft analysierte Binsenwahrheit hinzuweisen, daß die klassische Gewaltenteilungslehre (sollte sie jemals in praxi angewandt worden sein) heute angesichts der politischen Identität von Regierungsmehrheit der Abgeordneten im Parlament und der Regierung überholt ist. Effektive Kontrolle kann in modernen parlamentarischen Systemen nur noch von den Fraktionen der Regierungsmehrheit ausgeübt werden³¹⁾. Eine solche Mehrheit kann es aber bei der derzeitigen EG-Verfassungslage (leider!) noch gar nicht geben.

Alle anderen Kontrollinstrumente neben dem Etatbewilligung bzw. Ablehnung und dem Mißtrauensvotum erzielten in etwa die gleichen Prozentsätze, das heißt Resolutionen, schriftliche und mündliche Anfragen sowie Aussprachen darüber 72 % bzw. 71 % und Aussprachen zum Jahresbericht und zur Erklärung der Präsidentschaft 68 % bzw. 67 %. An letzter Stelle wurde die Plenardebatte mit 64 % genannt. So bedenklich aus bewertender politikwissenschaftlicher Sicht die Tatsache erscheinen muß, daß auf die Abschlußfrage in diesem Bereich des Fragebogens: „Wie beurteilen Sie die Wahrnehmung der Kontrollfunktionen durch das EP insgesamt“, nur 22 % diese für wichtig hielten, 45 % für weniger wichtig und 25 % für unwichtig, so ist hier doch in Rechnung zu stellen, daß sich in diesen Antworten auch eine – dann richtige – Kritik an den bislang mangelnden Kontrollkompetenzen des EP widerspiegeln dürfte.

Bei den Korrelationsberechnungen ist in diesem Zusammenhang erwähnenswert, daß erwartungsgemäß und realitätsnah eine bedeutsam positive Korrelation nur zwischen den Antworten auf diese Abschlußfrage (Kontrollinstrumentarium insgesamt) und dem Politikschwerpunkt „Haushalt“ gegeben ist, hingegen keine zu den Schwerpunkten: „EPZ und Sicherheitspolitik“. Diese institutionell für die EG nach der Einheitlichen Europäischen Akte neuen Politikfelder werden von den Parlamentariern – völlig zu recht – offensichtlich nicht im Kontext einer effektiv kontrollierenden Einflußnahme bewertet. Eine sehr erheblich positive Korrelation besteht lediglich zwischen den Instrumenten jeweils von Debatte und Anfragen mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), eine ebenso ausgeprägte sonst nur noch zwischen

³¹⁾ Zur umfangreichen Literatur siehe C.-C. Schweitzer (Anm. 1), S. 284 ff., sowie ders., Effektive Wahrnehmung von parlamentarischen Kontrollfunktionen im Vergleich House of Commons und Deutscher Bundestag, in: Adolf Birke u. a.; Deutscher und Britischer Parlamentarismus, München-New York 1984.

Debatte und Anfragen auf der einen Seite und Sicherheitspolitik auf der anderen. Erstaunlicherweise — und aus politikwissenschaftlicher Sicht dauerlicherweise — besteht eine Korrelation nicht einmal zwischen dem Kontrollinstrumentarium insgesamt und dem Politikfeldschwerpunkt: „Reform der EG“. Das könnte bedeuten: Das Ziel weiterer Reformen wird zwar bejaht, aber nicht als ein Bereich angesehen, auf den das Europäische Parlament durch die Wahrnehmung klassischer parlamentarischer Funktionen Einfluß nehmen kann. Der bislang totale Mißerfolg der wichtigsten Reforminitiative des EP — sein oben genannter Vorschlag für die Gründung einer Europäischen Union — macht diesen Pessimismus verständlich.

Die unter national-systemaren Gesichtspunkten zumindest *verfassungstheoretisch* bedeutendste Funktion eines Parlaments, die *gesetzgeberische*, wurde in einem weiteren Fragenkomplex angesprochen. Auf den ersten Blick tritt für jeden Analytiker, der das EP-System etwa mit dem der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf diese Funktion vergleicht, der Befund klar zutage: Hier — in der EG — keine gesetzgeberischen Funktionen im engeren Sinne, allenfalls Empfehlungsfunktionen mit aufschiebendem Veto³²⁾; dort — im Bundestag — der jeweils gesetzgeberische Schlußpunkt durch die Volksvertretung. Hier die Gesetzgebung *de jure* und *de facto* letztlich in den Händen des *mixtum compositum*: „Kommission“ (unter Vorrang des Ministerrates), dort *de jure* in der Hand des Bundestages mit und ohne Bundesrat. Verfassungspolitisch, also *de facto*, wird man aber einwenden müssen, daß das Schwergewicht des Gesetzgebungsvorganges auch in den parlamentarischen Regierungssystemen der Mitgliedstaaten, speziell in der Bundesrepublik Deutschland, bei der Exekutive liegt. Empirisch belegt ist dies in der Bundesrepublik Deutschland einmal auf den Informationsvorsprang der Exekutive mit ihren riesigen bürokratischen Apparaturen zur Ausarbeitung von komplizierten

³²⁾ Mit der Einheitlichen Europäischen Akte ergaben sich — nach Auffassung der Verfasser geringfügige — Verbesserungen im Hinblick auf die Beteiligung des Europäischen Parlamentes am gesetzgeberischen Prozeß. Am wichtigsten war dabei zweifellos die neue Bestimmung, daß das Parlament bei der zweiten Lesung den gemeinsamen Standpunkt des Rates billigen, ablehnen oder aber Abänderungen einbringen kann. Einen abgelehnten „gemeinsamen Standpunkt“ (von Kommission und Parlament) kann der Rat seitdem nur einstimmig annehmen. Im einzelnen s. dazu Anm 16. Selbstkritisch forderte der Abg. Seeler, Hamburg, Sanktionsmaßnahmen gegen Abgeordnete, die an Abstimmungen nach den neuen Modalitäten der EEA oft nicht teilnehmen und somit das EP unwirksam machten, weil die nach der Akte notwendige absolute Mehrheit aller Parlamentsmitglieder verfehlt würde; vgl. Das Parlament, Nr. 49 vom 2. Dezember 1988, S. 11.

zierten Gesetzesmaterien zurückzuführen und damit auf die Tatsache, daß rund 80 Prozent aller Gesetzesinitiativen von der Bundesregierung, und nicht, wie dies verfassungsrechtlich möglich wäre, vom Bundestag oder dem Bundesrat ausgehen; vor allem aber dann auf den schon weiter oben erwähnten Grundtatbestand der politischen Identität von Regierungsmehrheit im Parlament und Regierung selber in allen heutigen parlamentarischen Demokratien.

Zunächst sind nun unter dem Gesichtspunkt des parlamentarischen Selbstverständnisses im EP die Antworten auf die Frage interessant: „Hat das EP trotz fehlender rechtlicher Kompetenzen auf generelle gesetzgeberische Entscheidungen inhaltlich einwirken können?“: 31 % sagen „meistens“, 65 % „manchmal“.

Realitätsnah wird der Einfluß des EP am stärksten bei der Aufstellung des Etats (letztlich der einzigen entscheidenden „gesetzgeberischen“ Aktivität) gesehen, das heißt von 37 % als „sehr gut“ und von 29 % als „ausreichend“ bewertet. Immerhin aber betrachten noch 25 % den derzeitigen Zustand als „ungenügend“. Logisch ist, daß eine sehr erheblich positive Korrelation zwischen den Kontrollinstrumenten: Möglichkeit der „Etatablehnung“ sowie „Rechnungsprüfung“ mit der Einschätzung des EP-Einflusses auf die Haushaltsgesetzgebung vorliegt. Im Hinblick auf den generellen Einfluß des Parlamentes auf die Gesetzgebung schneidet das Instrumentarium „Aussprache“ im Anschluß an Fragen am besten ab, gefolgt von den „mündlichen Anfragen“ selber und schließlich der Behandlung des „Kommissionsjahresberichtes“. Keineswegs überschwinglich wird auch das (ständig praktizierte) *Konzertierungsverfahren* beurteilt³³⁾. Nur 27 % geben hier „meistens“ an, hingegen 52 % „manchmal“. Extrem (positiv) korrelieren die Kontrollinstrumente „Debatte“ und „Behandlung des Kommissionsberichtes“ sowie „Anfragen“ mit der Einschätzung des Konzertierungsverfahrens, gefolgt von der Behandlung der „Präsidentenschaftsberichte“, während die Kontrollfunktion *in toto* geringer, aber auch noch bedeutsam mit der Bewertung des Konzertierungsverfahrens korreliert. Im Zusammenhang mit der Häufigkeitsberechnung läßt sich daraus schließen, daß circa ein Viertel der Be-

³³⁾ Seit 1975 gibt es einen sogenannten Konzertierungs-Ausschuß von Rat und EP unter Beteiligung der Kommission, der auf Antrag zusammentritt und ursprünglich vor allem mit der Haushaltsgesetzgebung und anderen Gesetzen mit finanziellen Auswirkungen befaßt wurde. Er konnte im Laufe der Zeit sein Befassungsrecht auf andere Politikbereiche ausdehnen. Die EEA brachte hier wider Erwarten keine Fortschritte. Zusätzlich finden nach ad hoc-Vereinbarungen laufend *Konsultationen* zwischen EP und Rat sowie zwischen EP und Kommission statt.

fragten das Konzertierungsverfahren als bewährt ansieht und gleichzeitig die oben angeführten Kontrollinstrumente als sehr wichtig bewertet. Ungefähr die Hälfte der Antwortenden stuft das Verfahren als nur manchmal bewährt und die Kontrollinstrumente als wichtig bis weniger wichtig ein. Eine Negativeinschätzung des Konzertierungsverfahrens und die Einstufung der benannten Kontrollinstrumente als unwichtig lag nur bei einem sehr geringen Teil der Befragten vor.

Erfreulich wie letztlich selbstverständlich sind die Antworten auf die übergreifende Frage: „Wie beurteilen Sie die Zielsetzung, das EP als Mitentscheider im europäischen Gesetzgebungsprozeß zu etablieren?“. Dieses schlechthin entscheidende Ziel bejahten als „unerlässlich“ 87 %, fünf offenbar verzagtere Parlamentarier äußerten hier nur „wünschenswert“. Einer hält diese Zielsetzung für „utopisch“, während sich drei MdEPs zu diesem Kernproblem des ganzen EPs überhaupt nicht äußern wollten. Ansätze in Richtung auf eine Mitentscheidung des EP sehen aber immerhin 81 %, keine dagegen 15 %. Von der Korrelationsberechnung her fällt in diesem Zusammenhang lediglich auf, daß entgegen unserer sicherlich berechtigten Arbeitshypothese keine Koorelation zwischen der Bewertung des Ziels Co-Decision (gemeinsame Gesetzgebungsentscheidung: EP und Kommission) und der Einstufung der integrationsfördernden Zielsetzung des EP besteht. Lediglich die Instrumente: „Behandlung der Kommissions- und Präsidentschaftsberichte“ korrelieren sehr erheblich negativ mit der Frage nach „Ansätzen zu einer Rolle des EP“ als Mitentscheider.

Aus Korrelation und Häufigkeitsberechnung ergibt sich, daß ein Großteil der Befragten eine Diskussion der Kommissions- und Präsidentschaftsberichte im EP für unwichtig hält, obwohl sie die Rolle des EP im Entscheidungsprozeß insgesamt durchaus hoch einschätzt. Hinsichtlich der Bewertung der Arbeit des Europäischen Rechnungshofes bezeichneten immerhin 72 % die bisherige Kontrollfunktion dieses Gremiums als „sehr wirksam“ bzw. „wirksam“, 18 % als „teilweise wirksam“ und nur 5 % als „völlig unwirksam“.

5. Einschätzung der fördernden und hemmenden Faktoren im EG-Integrationsprozeß

Der Gesamtkomplex der Wahrnehmung oder Nichtwahrnehmung von Kontrolle leitete im systematischen Aufbau des Fragebogens über zu neun Fragen zur Einschätzung der *fördernden und hemmenden Faktoren* im derzeitigen EG-Integrationsprozeß.

Im Selbstverständnis der Europaparlamentarier ist es für 79 % unerlässlich, „daß das EP eine Rolle (weiter) als wichtiger *Einflussfaktor*“ in Richtung auf mehr Integration in der Gemeinschaft spielt. Weitere 16 % hielten dies für „wünschenswert“. Ganz realistisch sahen nur 16 %, daß das EP schon heute diese Rolle in einem starken Maße wahrnimmt, während die große Mehrheit der Befragten (68 %) dies nur „in Ansätzen“ zu erkennen vermöchte, 11 % schließlich „überhaupt nicht“. Aus den Korrelationsberechnungen ergibt sich hier, daß ein bedeutsam positiver Zusammenhang zwischen der Bewertung des EP als Integrationsfaktor und einer „Motorfunktion“ der transnationalen politischen Parteien im Integrationsprozeß besteht. Die meisten Europaparlamentarier sehen offensichtlich als Basis ihres eigenen Beitrages zum europäischen Integrationsprozeß in erster Linie ihre Parteien auf europäischer Ebene, verstehen sich also als Aggregationsinstrument eben dieser politischen Strömungen.

Im Hinblick auf die seinerzeit kontroverse Abstimmung im EP über die Einheitliche Europäische Akte ist interessant, daß immerhin 43 % darin heute Fortschritte für das EP selber sehen, ein Drittel allerdings nur „unbedeutende“ und vier MdEPs „überhaupt keine“. Bedauerlich auch hier wieder, daß sich 16 MdEPs (also 22 %) zu diesem Komplex nicht äußern wollten. Wieder ein Spiegelbild zur damaligen Abstimmung kann in der Antwort auf die Frage gesehen werden, ob nationale Parlamente und nationale Regierungen die Einheitliche Europäische Akte hätten ablehnen sollen. Nur 15 % bejahten dies, während 73 % verneinten. Die Ablehnenden führten an erster Stelle den nur sehr geringen Kompetenzzuwachs für das EP als Begründung an.

Sich selber sieht das EP mit großer Mehrheit (91 %) als einen wichtigen *Motor* im Prozeß der zu intensivierenden Integration in der EG; 70 % sehen die Kommission in dieser Rolle bei 26 %, die eine solche Motorfunktion der Kommission verneinen. Es folgt schließlich der Europäische Gerichtshof interessanterweise mit nur 61 % bei 36 % Nein-Voten. Realistisch gesehen wäre vermutlich die umgekehrte Rangordnung richtiger gewesen, da man insgesamt den Europäischen Gerichtshof als effektivsten Motor im Integrationsprozeß wird bezeichnen können.

Erwartungsgemäß schneidet der Ministerrat mit 91 % negativ Votierenden am schlechtesten ab, gefolgt (in der Negativskala) von den nationalen Regierungen mit 83 %. Nationale Parteien weisen Negativ-Voten von 68 % bei 29 % positiven auf. Besser schneiden die transnationalen Interessengruppen

pen ab mit 61 % negativ Votierenden, aber 36 % positiven. Auch hier kommt es offensichtlich zu einem annähernd richtigen Abbild der europäischen Wirklichkeit, in der solche übergreifenden Interessengruppen zu einem immer stärkeren, die Integration fördernden Faktor werden.

Knapp ein Viertel der Befragten sieht sich als Vertreter von Parteieninteressen, drei Viertel jedoch nicht. Die sehr erheblich positive Korrelation zwischen Vertretung von Interessengruppen und der Einstufung des Rates als Integrationsmotor läßt sich anhand der Häufigkeitsberechnung wie folgt aufschlüsseln: Die meisten der Befragten verneinen sowohl eine eigene Interessensvertretungsfunktion als auch eine Motorfunktion des Rates für den Integrationsprozeß. Dieser Befund stimmt in erheblichem Maße überein mit den Antworten auf die Frage nach dem wichtigsten hemmenden Faktor für den europäischen Integrationsprozeß, da dort rund drei Viertel der Befragten auf das Übergewicht der vorrangigen nationalen Interessen im Ministerrat hinweisen.

Ein Großteil (83 %) der Europaparlamentarier betrachtet sich in starkem Maße als Vertreter der Gesamtwählerschaft und bewertet dabei gleichzeitig den Rat als Bremser im Integrationsprozeß (hier ergibt sich eine eindeutig bedeutsame Korrelation). Parallel dazu — aber wahrscheinlich ebenso „idealtypisierend“ — sehen sich die meisten Befragten als Wahlkreisvertreter bei gleichzeitiger Einschätzung des Rates als Hemmfaktor im Integrationsprozeß (hier ergibt sich eine sehr bedeutsame positive Korrelation).

Bedeutsam negativ korrelieren die Selbsteinstufungen der Abgeordneten als Vertreter ihres Wahlkreises sowie als Vertreter ihrer nationalen Partei mit der Bewertung des Hemmfaktors „Rücksichtnahmen auf nationale Wählerschichten“. Viele der Befragten sehen sich als Vertreter ihres Wahlkreises und ihrer nationalen Partei und halten dabei die Rücksichtnahme auf nationale Wählerschichten für einen wichtigen hemmenden Faktor im Integrationsprozeß.

Es gab ferner eine sehr bedeutsame negative Korrelation zwischen nationaler Interessenvertretung im Selbstverständnis der Abgeordneten in den *Parlamentsausschüssen* und der Einschätzung der Motorfunktion der Kommission im Integrationsprozeß. Unter Hinzunahme der Häufigkeitsberechnungen läßt sich diese Korrelation so erklären, daß nur wenige sich als nationale Interessenvertreter in den Ausschüssen ansehen, gleichzeitig aber nur ein geringer Anteil der Befragten eine Motorfunktion der Kommission verneint. Anders ausgedrückt: Die meisten stufen sich nicht als nationale Interessen-

vertreter ein und betonen dabei eine Motorfunktion der Kommission im europäischen Integrationsprozeß.

Eine niedrige Selbsteinstufung der eigenen Parteieninteressenvertretung geht einher mit einer Verneinung der Parteien als integrationsfördernder Faktor bzw. eine hohe Einstufung der eigenen Parteieninteressenvertretung mit einer Bejahung der Parteien als integrationsfördernder Faktor. Die Benennung des EP selbst als Motor der Integration korreliert extrem positiv mit der Einschätzung des Kontrollinstrumentes „Debatten“ im EP. In Verbindung mit den Häufigkeiten scheint diese Korrelation dadurch zu entstehen, daß fast alle Befragten dem EP eine Motorfunktion im europäischen Integrationsprozeß zuschreiben und zudem viele Antwortende die Debatten als ein wichtiges Kontrollinstrument einstufen.

Als positiv bewertete Gremien oder Institutionen im Hinblick auf neue Integrationsschübe werden aufgeführt: Europäische Bewegungen aller Art, Bürgerinitiativen, die Medien und schließlich Städtepartnerschaften, einzelne Persönlichkeiten, Jugendliche und Verbraucher. Bei den *hemmenden Faktoren* führen die Negativ-Liste an die nationalen Bürokratien — die natürlich institutionell als ein Teil der „Regierungen“ zu sehen sind. 73 % kommen bei dem Vorwurf zusammen, im Ministerrat wirke sich die Vertretung nationaler Interessen hemmend auf den Integrationsprozeß aus; Rücksichtnahmen auf „nationale Wähler“ führen 38 % als „stark“ und weitere 31 % als „durchaus bedeutsame“ Hemmfaktoren ins Feld. Nationalen Interessengruppen wird von 20 % der Befragten eine stark negative Einstellung zur Integration, von 23 % eine immer noch beachtlich negative attestiert.

Der letzte Komplex im Fragebogen betraf die Einschätzung der möglichen Verbündeten des EP auf dem Wege zu einer eigenen *Kompetenzerweiterung*. Der Ministerrat wird von 90 % nicht in einer die Erweiterung von EP-Kompetenzen fördernden Rolle gesehen. Der Europäische Rat schneidet in der Minus-Bewertung etwas besser — mit 79 % — ab. Einen positiven Einfluß wollten ihm immerhin elf MdEPs zuordnen — im Gegensatz zu nur vier hinsichtlich des Ministerrats. Umgekehrt schneiden auch in diesem Fragenkomplex erwartungsgemäß der Europäische Gerichtshof und die Kommission gut ab. An der Spitze der im offenen Fragenteil vorgesehenen Begründungen für die Negativ-Bewertungen findet sich beim Ministerrat und beim Europäischen Rat das Argument, daß sich diese Institutionen als *Konkurrenten* zum EP verstehen, gefolgt an zweiter Stelle von dem Hinweis auf den Vorrang nationaler Interessen für diese beiden In-

stitutionen. Bei der Kommission wird als Grund für die (relativ wenigen) negativen Bewertungen allerdings auch der Faktor „Konkurrenz zum EP“ angeführt — nur knapp weniger als beim Europäischen Rat; positiv hingegen hier an erster Stelle das Argument, die Kommission sei Vertreter eines „Gemeinschaftsinteresses“ — ein Argument, das in

noch stärkerem Umfange an der Spitze der Positivbegründungen, bezogen auf den Europäischen Gerichtshof, steht. Der Europäische Gerichtshof erzielt darüber hinaus den größten Prozentsatz von Abgeordneten, die ihm im Verhältnis zum EP „gleichgerichtete Aufgaben und Interessen“ zuerkennen.

III. Ausblick

Es war das vorrangige Ziel dieses Beitrags, die Ergebnisse der Befragung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament in seiner zweiten Wahlperiode einer breiteren Öffentlichkeit — nicht zuletzt auch den Parteien und den Abgeordneten selbst — zu präsentieren. Schlußfolgerungen wollen die Autoren an dieser Stelle nicht ziehen; sie verweisen hierfür auf eine zusammenfassende Auswertung der Befragung, die nach Abschluß der Befragungsaktion, die alle Abgeordneten des Europäischen Parlaments einbezieht, erfolgen wird.

Unverkennbar ist, daß die Mitglieder des Europäischen Parlaments eine Rolle angenommen und gefunden haben und sich bemühen, im Rahmen der politischen und institutionellen Bedingungen von ihren rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen und die politischen Funktionen eines Parlaments zu nutzen. Der Schlußfolgerung eines größeren Forschungsprojekts über das EP, wonach dessen Rolle im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß als die eines „Mitspielers“ bezeichnet werden kann³⁴), findet in den hier vorgelegten Antworten der Abgeordneten durchaus eine Bestätigung. Das heißt aber auch, daß die Abgeordneten von ihrem Umfeld und von anderen Mitspielern abhängig sind, auch von den Gegebenheiten im EP selbst,

was ihre Arbeitsbedingungen wesentlich mitbestimmt.

Die europäische Integration ist ein auf lange Frist angelegter politischer und sozialer Prozeß. Das EP ist eine Komponente und ein Akteur in diesem recht komplexen Prozeß. Der vom EP seit 1979, also seiner ersten Direktwahl, zurückgelegte Weg hat — verglichen mit der Situation davor — insgesamt zweifellos zu einer Stärkung der Rolle des EP geführt, auch wenn die seinerzeit geäußerten Erwartungen oft zu hoch angesetzt waren. Mit der dritten Direktwahl zum Europäischen Parlament im Juni 1989 tritt das EP in eine weitere Etappe seiner eigenen Entwicklung und der der EG ein. Für Schlußfolgerungen auf das, was künftig nützlich und nötig ist, um dem Europäischen Parlament im gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüge und für den Integrationsprozeß eine politisch und rechtlich stärkere Stellung zu geben, können die Ergebnisse der Umfrage sicherlich den einen oder anderen nützlichen Hinweis geben.

Besonders interessant werden vergleichende Schlußfolgerungen sein, die die Autoren vorlegen werden, wenn die Befragung der Mitglieder des Europäischen Parlaments aus den anderen EG-Mitgliedstaaten abgeschlossen sein wird. Für künftige Befragungen ähnlicher Art erscheint es den Verfassern unverzichtbar, Angaben über die Parteizugehörigkeit einbeziehen zu können.

³⁴) Vgl. E. Grabitz u. a. (Anm. 1).

Europäischer Regionalismus und föderalistische Staatsstruktur

Grundlagen — Erscheinungsformen — Zukunftsperspektiven

Die Auseinandersetzungen um den Kosovo zwischen Jugoslawen serbischer und albanischer Abstammung machen erneut deutlich, daß es in Europa bis hin zum Ural erheblich mehr Sprach-, Religions- und Volksgruppen als Staaten gibt. Regionale Minderheiten kämpfen um ihr Recht auf kulturelle und — nicht zuletzt — territoriale Eigenständigkeit. Sogar bereits vergessen geglaubte Regionen wie die baltischen Länder, die mehr Autonomie von der sowjetischen Zentralgewalt fordern, melden sich im Zeichen eines neu erwachenden Selbstbewußtseins zu Wort.

Für die europäische Geschichte ist dies eigentlich ein vertrautes Bild, auch wenn diese Tatsache zuweilen — trotz Südtirol-, Basken- und Nordirlandproblematik — im öffentlichen Bewußtsein eher verdrängt wird. Offenbar gerät dieses Problem immer erst dann in den Blickpunkt, wenn spektakuläre Ereignisse — wie z. B. der Bombenterror der ETA oder der IRA — Schlagzeilen erzeugen. Für

die europäischen Politiker bedeutet der erstarrende Regionalismus hingegen eine Herausforderung, der sie sich stellen müssen, wenn die Bedeutung Europas in der Welt erhalten werden soll. Im Zeichen der fortschreitenden Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaft muß darüber nachgedacht werden, welche Rolle dabei die Regionen innerhalb und außerhalb der Mitgliedstaaten spielen sollen.

Vor diesem Hintergrund sollen im folgenden einige Überlegungen darüber angestellt werden, welche *Besonderheiten* der europäische, insbesondere der westeuropäische Regionalismus aufweist, welche *Auswirkungen* das Zusammentreffen von regionaler Differenzierung und Politisierung des Regionalismus hat — wobei Spanien, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland als Beispiele dienen —, und schließlich, welche auf die Staatsstruktur bezogenen *Folgerungen und Perspektiven* sich daraus ergeben.

I. Merkmale des europäischen Regionalismus

In vielen europäischen Staaten treten regionale Minderheiten hervor, die mehr oder weniger offen ihre Ansprüche (zumindest) auf mehr kulturelle Autonomie formulieren. Sie berufen sich dabei auf ihre sprachliche, religiöse, ethnische und/oder historische Eigenständigkeit. Im allgemeinen bleibt es allerdings nicht bei dem Wunsch nach eigenen Volksfesten oder bei der Gründung von Trachtenvereinen, sondern es geht um handfeste Forderungen nach besonderen Rechten innerhalb des Staates. Sobald ein solcher rechtlicher Sonderstatus von Gruppen zur Diskussion steht, muß jedoch zunächst das Problem objektiv nachprüfbarer Kriterien für die Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Gruppe geklärt sein.

Auf den ersten Blick erscheint die *Sprache* als der plausibelste Anknüpfungspunkt¹⁾. Immerhin wur-

den auf dem Kontinent Europa insgesamt 67 Sprachen²⁾, aber nur 32 Staaten registriert, wobei Varianten oder Dialekte einer Sprache auf regionaler oder gar auf lokaler Ebene nicht eingerechnet sind. Angesichts der Schwierigkeit, eigenständige Sprachen z. B. von Dialekten abzugrenzen, kann kaum in Erstaunen versetzen, daß das „Handbuch der europäischen Volksgruppen“³⁾, das allerdings aus gutem Grund sehr umstritten ist, sogar 90 verschiedene Sprachgruppen und Sprachinseln nennt. Aber nicht nur die Sprache, sondern auch andere kulturelle Merkmale — wie z. B. die *Religion* — führen

und Forschungspraxis, in: Arbeitsgemeinschaft Volksgruppenfrage (Hrsg.), *Zwischen Selbstfindung und Identitätsverlust: Ethnische Minderheiten in Europa*, Wien 1984, S. 26 ff.

²⁾ Vgl. Harald Haarmann, *Soziologie der Sprachen Europas*, München 1975.

³⁾ Manfred Straka (Bearb.), *Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Wien-Stuttgart 1970.

¹⁾ Vgl. Gero Fischer, *Sprache und Identität im bikulturellen/zweisprachigen Kontext. Ansätze für eine innovative Kultur-*

u. U. zu der Herausbildung einer *eigenen Identität* innerhalb einer Staatsnation. So zählt das „Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegungen“⁴⁾ immerhin 41 verschiedene Minderheiten in Europa (siehe auch Abb. 1). Bereits diese wenigen Beispiele zeigen, daß die Sprachen- und Minderheitenstatistik offenbar erhebliche Schwierigkeiten be-

reit, was nicht zuletzt damit zu erklären ist, daß hinter dem Streit um Sprache und Sprachzugehörigkeit oft handfeste politische Interessen stehen.

⁴⁾ Jochen Blaschke (Hrsg.), Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegungen, Frankfurt 1980.



Abbildung 1

Quelle: Rainer S. Elkar (Hrsg.), Europas unruhige Regionen, Stuttgart 1980.

Die Minderheitenproblematik begegnet uns in Europa — ebenso wie auf anderen Kontinenten — sowohl als innerstaatliches wie als internationales Problem. Vor allem für letzteres ist das *Völkerrecht* geschaffen worden, das — im Rahmen seiner Möglichkeiten — die kulturellen und politischen Rechte von Minderheiten zu schützen versucht. Ohne eine innerstaatliche Umsetzung dieser Rechte in einen praktikablen Minderheitenschutz — z. B. im Rahmen der Verfassung — ist jedoch wenig getan. Die Hilflosigkeit der Weltöffentlichkeit angesichts des Vernichtungsfeldzugs der irakischen Staatsführung gegen die Kurden hat dies wieder einmal schlaglichtartig deutlich gemacht.

Oft überschreiten auch in Europa — von Schwarzafrika ganz zu schweigen — die Siedlungsgebiete der Minderheiten Staatsgrenzen, und auch die Weltkriege haben in Europa neue Minderheitenprobleme geschaffen. So leben etwa die Friesen seit Jahrhunderten teils in Deutschland^{4a)}, teils in Holland, während andere Volksgruppen erst nach dem Ersten bzw. nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer Minorität im Nachbarland wurden. In allen diesen Fällen kommen im friedlichen Miteinander der Nationen zur Regelung der damit verbundenen Fragen *Staatsverträge* in Betracht. Dies setzt freilich ein gutnachbarliches Verhältnis der betroffenen Völker voraus.

Als vorbildlich können hier die nordeuropäischen Länder gelten, die nicht zufällig von militanten regionalistischen Aktionen weitgehend verschont geblieben sind. Die Regelung der Schleswig-Frage zwischen Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland und das Autonomiestatut der Insel Åland, das Schweden und Finnland verpflichtet, gelten weltweit als beispielhaft. Aber auch der besonderen Lage der Elsässer im Grenzgebiet zwischen Frankreich und Deutschland kann im Zeichen der deutsch-französischen Freundschaft angemessen Rechnung getragen werden. Und selbst das Baskenproblem hat durch den Übergang Spaniens zur Demokratie im Jahre 1975 eine neue — hoffnunggebende — Dimension erlangt.

Nicht nur das Beispiel Südtirols zeigt allerdings, wie sehr die Sprachenfrage zu einem Problem der politischen Gewichtung werden kann, wenn der Son-

derstatus der Region („Autonome Provinz Bozen-Südtirol“) von der Zahl der Menschen abhängt, die sich zu einer bestimmten, hier der deutschen, Sprachgruppe bekennen⁵⁾. Tatsächlich scheint die Sprache ein besonders einfaches und sicheres Mittel zur Identifizierung von Minderheiten und eigenständigen kulturellen Traditionen zu sein. Je mehr Sprachen erkennbar werden und — wichtiger noch — je größer die Bevölkerungsgruppe ist, die sich zu dieser Sprache bekennt, desto stärker wächst auch der Anspruch auf Autonomie, wie immer diese schließlich auch beschaffen sein mag. Vor diesem Hintergrund erscheint es verständlicher, daß zuweilen — wie etwa in der österreichischen Slowenenfrage — Sprachzählungen abgelehnt oder die von den Regionalisten angegebenen Zahlen über die aktive Sprachbeherrschung — wie z. B. in Frankreich — allzu hoch bemessen werden. Denn mit der Größe der Sprachgruppe wächst auch das Machtpotential der regionalistischen Interessenvertreter.

Wo solche linguistischen Argumentationen nicht ausreichen — wie z. B. bei vielen bretonischen Regionalisten und dem kleinen Häuflein flämischer Regionalisten im nördlichen Frankreich —, muß die *Geschichte* zur Begründung herhalten. Es werden historische Grenzen beansprucht, auch dort, wo eine wechselvolle Geschichte Minderheiten mal dem einen, mal dem anderen Staat zugeordnet hat, lange bevor die Staatsnation zum beherrschenden Merkmal eines Staates wurde⁶⁾. Der Ruf nach einer völligen „Neugliederung Europas bis hin zum Ural“ unter „historisch-ethnischen“ Gesichtspunkten ist dann — vor allem bei konservativen Volksgruppentheoretikern — rasch bei der Hand⁷⁾. Es liegt nahe, daß sich auch und gerade hinter einer solchen Forderung handfeste politische Interessen verbergen, denn sie impliziert, daß eine Sicherung der kulturellen und politischen Rechte von Minderheiten nur durch Separatismus, also Herauslösen aus dem bisherigen Staatsverband, nicht aber innerhalb dieses Staatsverbandes, z. B. durch eine föderalistische Staatsstruktur, gesichert werden kann⁸⁾.

⁶⁾ Vgl. Rainer S. Elkar (Hrsg.), *Europas unruhige Regionen. Geschichtsbewußtsein und europäischer Regionalismus*, Stuttgart 1980.

⁷⁾ Vgl. u. a. Theodor Veiter, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert*, München 1977; Michael Braga, *Völker zur Freiheit! Vom Kampf europäischer Volksgruppen um Selbstbestimmung*, Kiel 1982.

⁸⁾ Siehe hierzu aber: Guy Heraud, *Regionen im europäischen Einigungsprozeß und in einer Europäischen Föderation*, in: Fried Esterbauer (Hrsg.), *Regionalismus. Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa* (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A 60), München 1978, S. 181 ff.

^{4a)} Vgl. Gisela Rothermel, *Die Friesen in Ostfriesland*, in: *Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegungen* (Anm. 4), S. 118 ff.

⁵⁾ Vgl. Gisela Riescher, *Südtirol. Geschichte, Politik und Regionalismus im Land zwischen Brenner und Salurner Klause*, in: Dirk Gerdes u. a., *Regionen und Regionalismus in Westeuropa*, Stuttgart 1987, S. 119 ff.; vgl. auch *Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg* (Hrsg.), *Westeuropas Regionen*, in der Reihe: *Der Bürger im Staat*, Juni 1987.

II. Regionale Differenzierung und Politisierung des Regionalismus

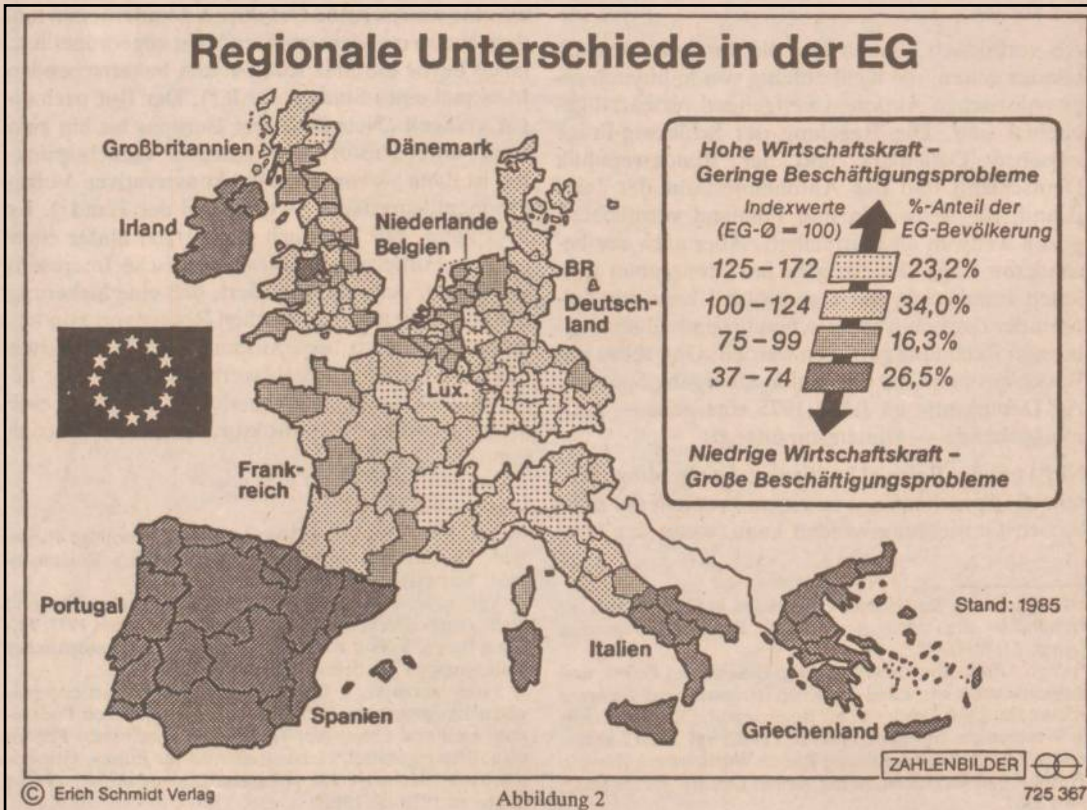
Von Regionen und Regionalismus wurde und wird von Planern und Verwaltungsfachleuten oft in einem begrifflichen Zusammenhang gesprochen, der mit den hier diskutierten Problemen nur wenig gemeinsam hat. Es geht dabei um die *Schaffung größerer Planungsräume* — eine Überlegung, die im Zeichen des wirtschaftlichen „Zusammenwachsens“ Europas durchaus ihre Berechtigung hat. Dieser Bedeutungsgehalt von Region ist jedoch klar von dem sozio-kulturell bedingten Regionalismus zu unterscheiden, da eine hierauf beruhende „Regionalisierung“ kaum darauf gerichtet ist, regionale kulturelle Besonderheiten zu berücksichtigen, sondern in erster Linie die Planungsmöglichkeiten verbessern will. Das muß selbstverständlich auch bei der Beurteilung staatsstruktureller Reformvorhaben bedacht werden.

Faßt man nun die begrifflichen Konturen des auf diese Weise beschriebenen Regionalismus etwas

genauer, dann zeigen sich bestimmte Charakteristika, denen im folgenden anhand einiger Beispiele nachgegangen werden soll. Als *Indikatoren für die regionale Differenzierung* werden dabei neben der Sprache auch die ökonomischen Verhältnisse und das Ausmaß der zutage tretenden Gewalt herangezogen. Daraus ergeben sich drei Folgerungen:

— Erstens können regional verbreitete *Sprachen* kulturell eigenständige Regionen anzeigen, deren Bevölkerung zumindest potentiell nach Selbstverwirklichung strebt.

— Zweitens können bestimmte Handlungsweisen, die aus regionalen *Sozial- und Wirtschaftsverhältnissen* hervorgehen, als Indikatoren für Regionalismus gelten; einen Überblick über die entsprechenden regionalen Unterschiede innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gibt die Abb. 2.



– Drittens ist das *Ausmaß an Gewalt* ein unübersehbares Indiz für Autonomiebestrebungen, wenn es auch als zuverlässiger Gradmesser untauglich ist.

Betrachtet man – mit von Krosigk⁹⁾ – den Regionalismus als Ausdruck der „wachsenden Politisierung des subnationalen territorialen Bezugsrahmens“, dann ergeben sich daraus drei Problemkomplexe, denen im folgenden anhand des spanischen, des französischen und des deutschen Beispiels nachgegangen werden soll:

– die Differenzierung und Varianzbreite des Regionalismus in seinem Bedingungsgefüge;

– die Eigentümlichkeiten und Auswirkungen staatlicher Dezentralisierungspolitik, und schließlich

– die Ausprägungen einer föderalistischen Staatsstruktur und ihre Funktionsvoraussetzungen.

1. Varianzbreite des Regionalismus – das Beispiel Spanien

Als Beispiel für die Varianzbreite des Regionalismus soll hier Spanien dienen, das eine beträchtliche kulturelle Vielfalt aufweist. Die Einigung Spaniens unter einer Krone seit dem 15. Jahrhundert hat – begleitet von z. T. tiefgreifenden Auseinandersetzungen – eine Reihe von Staaten und staatsähnlichen Regionen zusammengeführt, deren Relikte bis heute nachwirken¹⁰⁾. Dabei fällt besonders auf, daß die historischen Grenzen dieser Regionen nicht deckungsgleich mit den Sprachgrenzen sind und daß nicht alle Regionen über eine erkennbare eigene Sprachtradition verfügen. Dies läßt sich z. B. an den drei „historischen Nationalitäten“¹¹⁾ zeigen, um die herum sozusagen das Regionalismuskonzept der spanischen Verfassung von 1978 entworfen wurde. Da eine Autonomie nur für Katalonien, Galizien und das Baskenland kaum mehrheitsfähig gewesen wäre, mußte das ganze Staatsgebiet in 17 sogenannte Autonome Gemeinschaften aufgeteilt werden.

Konzentriert man sich dabei auf die sprachliche Eigenständigkeit¹²⁾, dann wird erkennbar, daß das Katalanische nicht nur in der Region Katalonien,

sondern auch in der angrenzenden Region Pais Valenciano (Land Valencia) – insgesamt von etwa 24 Prozent der spanischen Bevölkerung – gesprochen wird. Es erweist sich zwar als dominierende, sicher beherrschte und überwiegend gebrauchte Sprache, allerdings fällt die Sprachintensität in südlicher Richtung deutlich ab. Demgegenüber ist das Galizische (etwa 7 Prozent) auf die Region Galizien beschränkt. Auch wenn es sich gut zu behaupten vermag, so erreicht es doch nicht denselben Verbreitungsgrad wie das Katalanische. Deutlich fällt hingegen das Baskische (etwa 2,5 Prozent) aus dieser Trias heraus. Es ist keine romanische Sprache; insofern sind die Hürden für eine Sprachassimilation erheblich höher. Die Zahl jener, die das Baskische nicht sprechen können, ist besonders hoch, die Anzahl jener, die es ohne Mühe anwenden können, ist besonders niedrig¹³⁾.

Ogleich von einem Zusammenhang zwischen Sprache und Regionalbewußtsein ausgegangen werden muß, läßt ein Ergebnis aufhorchen, das spanische Untersuchungen zutage gefördert haben. Danach unterstützt zwar die linguistisch-kulturelle Differenz zur kastilischen „Staatsprache“ die Regionen in ihrer Identitätsfindung ebenso wie eine eigene territoriale Geschichte. Beides wirkt jedoch nicht gewissermaßen von selbst, sondern es wird von *regionalen Eliten* instrumentalisiert. Dabei kann es sich sowohl um intellektuelle Eliten als auch um traditionelle Eliten („Clans“) handeln. Hierzu gehört dann auch die parteipolitische Instrumentalisierung des Regionalismus durch regionale Parteien, die bis in die frühen achtziger Jahre die spanische Innenpolitik wesentlich mitbestimmt haben. Seit der Regierungsübernahme durch die Sozialisten scheint diese Tendenz jedoch – mit Ausnahme der baskischen Verhältnisse – überwunden zu sein, wenn einzelne regionalistische Splittergruppen 1986 auch ein politisches Comeback erlebt haben. Immerhin zeichnet sich unter dem Druck der zu bewältigenden Aufgaben eine Tendenz der regionalen Eliten zum Pragmatismus und zur Kooperation ab¹⁴⁾.

Sicher lassen sich die am spanischen Beispiel gewonnenen Einsichten nicht ohne weiteres auf andere Staaten bzw. Regionen übertragen. Sie machen aber deutlich, daß die *Politisierung von Regionen* zum einen nicht immer und überall quasi naturwüchsig verläuft, sondern zumindest des Anstoßes sowie eventuell der Trägerschaft durch Eliten bedarf und sich zum anderen nur selten auf eine einzige Ursache zurückführen läßt. Vielmehr muß nach einem „Ursachenbündel“ gesucht werden, das

⁹⁾ Friedrich von Krosigk, Zwischen Folklore und Revolution: Regionalismus in Westeuropa, in: Dirk Gerdes (Hrsg.), Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt 1980, S. 25 ff.

¹⁰⁾ Vgl. Jürgen Hartmann, Spanien nach Franco, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/79, S. 29 ff.

¹¹⁾ Vgl. Ulrike Liebert, Spanien, in: Regionen und Regionalismus in Westeuropa (Anm. 5), S. 138 ff.

¹²⁾ Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Entwicklungsniveau und regional-nationalistischem Bewußtsein läßt sich hingegen nicht nachweisen, vgl. U. Liebert (Anm. 11), S. 146.

¹³⁾ Vgl. R. S. Elkar (Anm. 6), S. 10 ff.

¹⁴⁾ Vgl. U. Liebert (Anm. 11), S. 159.

dann auch bei jedem Versuch, die dem Regionalismus innewohnenden zentrifugalen Tendenzen durch staatsstrukturelle Lösungsmodelle aufzufangen, berücksichtigt werden sollte.

2. Dezentralisierungspolitik von oben — das Beispiel Frankreich

Wurde in Spanien der Anspruch der Regionen — insbesondere der „historischen Nationalitäten“ — auf einen Sonderstatus innerhalb des Gesamtstaates eher von der Bevölkerung und ihren politischen Repräsentanten in den Regionen getragen, so handelt es sich bei der französischen Dezentralisierungspolitik um den exemplarischen Versuch einer Zentralregierung, quasi „von oben“ den Einwänden und dem Druck regionalistischer Politik zu begegnen und einen in Jahrhunderten zielstrebig ausgebauten Zentralismus schrittweise abzubauen.

Allerdings stellt sich der Regionalismus in Frankreich auch anders dar als etwa in Spanien. So war die Bedrohung einer eigenständigen Tradition in Sprache und Kultur in Frankreich kaum jemals Ausgangspunkt für die politisch relevanten regionalistischen Bewegungen, obgleich zumindest auf Korsika (74 Prozent) und im Elsaß (80 Prozent) ein großer Teil der Bevölkerung aktiv und passiv die eigene Sprache beherrscht¹⁵). Und auch das Ausmaß der Gewalt spielte hier als Gradmesser für die Intensität des Regionalismus nur unerschwinglich eine Rolle. Ist für Spanien der Problemfall terroristischer Gewalt das Baskenland, so hat im französischen Staatsverband Korsika — wenn auch weniger krass — diese Rolle übernommen¹⁶). Es ist damit zugleich der Prüfstein für Erfolg oder Mißerfolg jeder Dezentralisierungspolitik in Frankreich.

Bereits General de Gaulle hatte 1969 einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem die Regionen zu rechtsfähigen Gebietskörperschaften werden sollten. Dieser Entwurf wurde jedoch in der Volksbefragung vom 27. April 1969, mit der de Gaulle sein politisches Schicksal verbunden hatte, abgelehnt. 1972 trat dann das von Pompidou initiierte Gesetz Nr. 72-619 über die Schaffung und Einrichtung von Regionen in Kraft, das allerdings weniger die Selbstbestimmung historisch gewachsener Regionen als vielmehr die regionalökonomisch motivierte Schaffung größerer Planungseinheiten zum Ziel hatte. Erst Mitterand, dem ersten sozialistischen Staatspräsidenten, war es vorbehalten, nach seinem

¹⁵) Vgl. Dirk Gerdes, Frankreich, in: Regionen und Regionalismus in Westeuropa (Anm. 5), S. 46 ff.

¹⁶) Vgl. Wolfgang Kramer, Die Korsen, in: Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegungen (Anm. 4), S. 178 ff.

Wahlsieg vom Mai 1981 eine weitreichende Dezentralisierung zu einem der wichtigsten Ziele seiner Amtszeit zu machen. Bei der Initiierung des Dezentralisierungsgesetzes vom 2. März 1982 ging es ihm vor allem um drei Komplexe¹⁷):

— Die kommunalen Instanzen sollten weitgehend von der bisher geübten Vorabkontrolle und von direkten Eingriffen der Zentralgewalt befreit werden — ein Vorhaben, das in deutscher Sicht wenig spektakulär erscheint, für Frankreich aber durchaus etwas Neues bot.

— Die Exekutivgewalt unterhalb der Staatsregierung sollte von den bislang durch die Pariser Zentrale eingesetzten „Beauftragten“ (Präferkten etc.) an die gewählten Präsidenten der jeweiligen parlamentarischen Gremien (z. B. „Conseil regional“) übergeben werden.

— Den kommunalen und regionalen Körperschaften sollte im Rahmen einer Umverteilung zwischen Staat und Gebietskörperschaften in sozialen und ökonomischen Angelegenheiten eine weitreichende Planungs- und Entscheidungskompetenz eingeräumt werden.

Für Korsika wurde hingegen am 2. März 1982 ein „Sonderstatut“ verkündet, durch das der Insel eine Reihe von zusätzlichen Rechten gewährt wurde.

Nach Abschluß der ersten Wahlperiode Mitterands und seiner Wiederwahl zum Präsidenten der Republik werden nunmehr einige typische Entwicklungen sichtbar, die der vom Präsidenten eingeleiteten und in Gesetzen normierten Dezentralisierungspolitik zuwiderlaufen:

— Die von der Vorstellung der *Einheit und Unteilbarkeit der Republik* ausgehende republikanische Tradition Frankreichs sieht im Regionalismus eine Bedrohung dieser Einheit; daß dies auch jetzt noch gilt, zeigt eine Meinungsumfrage, bei der Ende 1985 die befragten Franzosen mehrheitlich ein eigenständiges regionales Profil lediglich für die Bereiche Arbeitsmarktpolitik, Städte- und Wohnungsbau sowie Radio und Fernsehen befürworteten.

— Insbesondere von der *zentralen Bürokratie* geht ein beträchtlicher Widerstand gegen die Dezentralisierungsmaßnahmen aus, der sich z. B. in Form von Verweigerungs- und Hinhaltetaktiken äußert.

— Die *Karrieremuster* der Verwaltungsangehörigen, aber auch der Politiker, sind nach wie vor an der Zentrale orientiert, so daß es z. B. — anders als in Deutschland — in Frankreich noch immer

¹⁷) Vgl. D. Gerdes (Anm. 15), S. 70 f., sowie Thomas Bruns, Regionalisierung in Frankreich: das Gesetz vom 5. Juli 1972, in: Verwaltungsarchiv, (1974), S. 237 ff.

schwerer ist, von der Provinz aus Karriere zu machen; allerdings hat die Attraktivität des Präfektenamtes deutlich abgenommen.

— Eine in sich geschlossene und die Dezentralisierung ergänzende *Steuer- und Finanzreform* fehlt bislang. Nach wie vor spielen die staatlichen Zuweisungen eine große Rolle, die jedoch traditionsgemäß eher zur Lenkung der Regionen als zur Sicherung ihrer Eigenständigkeit eingesetzt werden. Erst nach und nach werden bestimmte Steuereinnahmen — wie z. B. die Kraftfahrzeugsteuer — auf die Departements übertragen.

3. Föderalismus — das Beispiel Bundesrepublik Deutschland

Anders als in Spanien und Frankreich, wo die Regionen z. T. bereits vor mehr als 500 Jahren zu einem einheitlichen Territorialstaat zusammengefaßt wurden, erstarkten die Regionen in Deutschland in derselben Zeit zu selbständigen Kleinstaaten. Die Entwicklung verlief also gewissermaßen mit umgekehrten Vorzeichen. Sorge in Frankreich eine konsequente Zentralisierungspolitik dafür, daß sich das wirtschaftliche, politische und geistige Leben auf eine Zentrale, auf Paris, hin ausrichtete, so entstanden in Deutschland zur gleichen Zeit viele kleine Zentren, aber eben keine Zentrale. Eine nationalstaatliche Einigung, wie sie 1871 im Fürstenbund des Deutschen Reichs entstand, mußte von diesem *Polyzentrismus* ausgehen. Auch heute noch spiegeln die kulturellen Besonderheiten der Bundesländer — nicht zuletzt die berühmtesten Universitäten — diese Entwicklung wider.

Im Verlauf des dreimaligen Neubeginns — 1871, 1919 und 1949 — war daher der deutsche Nationalstaat — lediglich unterbrochen von dem NS-Einheitsstaat — ein *Bundesstaat*. Da in der DDR 1952 die Länder abgeschafft und durch (unselbständige) Bezirke abgelöst worden sind, müssen sich die folgenden Überlegungen auf die föderalistische Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland konzentrieren. Ihre Entwicklung hat in den vergangenen 40 Jahren gezeigt, daß es trotz aller Widerstände gelungen ist, einen Staat zu schaffen, in dem — anders als in sehr viel zentraler verwalteten Staaten wie etwa Spanien, Frankreich oder auch in Großbritannien — erstaunlich einheitliche Lebensbedingungen herrschen. Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt es zwar nach wie vor, auch auf wirtschaftlichem Gebiet, diese sind aber weit weniger gravierend als in anderen Staaten Europas. Insgesamt kann man feststellen, daß die Bundesrepublik — verglichen mit dem Kaiserreich und der Weimarer Republik — einen beachtenswerten

Grad an Homogenität erreicht hat, der die Frage nach den Ursachen nahelegt.

Einer der wichtigsten Gründe hierfür liegt in der umfassenden *Modernisierung* der Bundesrepublik Deutschland, die früher eingesetzt hat und konsequenter durchgeführt wurde als in anderen Ländern. Die Schockreaktion der Deutschen auf die nationalsozialistischen Verbrechen und die Kriegsniederlage schuf ein sozio-kulturelles Vakuum, das sich mit Hilfe des „American Way of Life“ zunächst — zumindest oberflächlich — füllen ließ. Als „Wirtschaftswunder“ ist die ökonomische Modernisierung Westdeutschlands in den Sprachschatz eingegangen. Später folgten die Modernisierung von Verwaltung und Bildungssystem. Beides ging nicht ohne schmerzhaftes Anpassungsprobleme vonstatten, ließ sich aber in der bis zum Einzug der GRÜNEN in den Bundestag bestehenden stabilen Drei-Parteien-Landschaft der Bundesrepublik ohne systemgefährdende Krisen bewältigen. Dazu trug nicht zuletzt die föderalistische Staatsstruktur bei, die in Bund und Ländern unterschiedliche Koalitionen zuließ und damit den reibungslosen Wechsel von der einen zur anderen Regierungsführung ermöglichte.

Im Rahmen des föderalistischen Systems der Bundesrepublik haben dabei vor allem *drei Ausgleichsmechanismen* eine Rolle gespielt, die im folgenden anhand von Beispielen vorgestellt werden sollen: der politische, der wirtschaftliche und der finanzielle Ausgleich.

a) Politischer Ausgleich

In einem Bundesstaat sind die Aufgabenbereiche und damit auch die Gesetzgebungskompetenzen traditionell zwischen Zentralstaat (Bund) und Gliedstaaten (Ländern) aufgeteilt. Angesichts starker Vereinheitlichungstendenzen im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung hat diese durch die Verfassung ursprünglich vorgegebene Verteilung allerdings im Laufe der Zeit dazu geführt, daß in den Länderparlamenten nur noch wenig Bedeutsames entschieden wird. Die Länder schienen ihre politische Substanz zu verlieren, so daß das bundesstaatliche System als Ganzes in Gefahr geriet. Zwei Faktoren haben jedoch zu einer Kompensation dieses Machtverlusts der Länder geführt¹⁸⁾:

— Zum einen legt das Grundgesetz in Art. 30 fest, daß die Bundesgesetze in aller Regel durch die Landesverwaltungen in eigener Verantwortlichkeit ausgeführt werden müssen. Damit gibt die Bundesverfassung den Ländern eine entscheidend wichtige

¹⁸⁾ Vgl. Heinz Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1985⁵.

Funktion in die Hand und verbietet zugleich dem Bund fast ausnahmslos, eigene Verwaltungen einzurichten. Zurecht hat man daher auch vom deutschen Verwaltungsföderalismus gesprochen.

— Zum anderen muß jedes Gesetz nicht nur eine Mehrheit im Bundestag, sondern auch im Bundesrat finden. Sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages direkt gewählte Repräsentanten des (bundes-)deutschen Volkes, so sitzen im Bundesrat die Vertreter der Landesregierungen, die darüber entscheiden, ob sie einem Gesetz zustimmen wollen oder nicht. Mit einem Stimmenblock zwischen drei (z. B. Bremen) und fünf Stimmen (z. B. Nordrhein-Westfalen) können die Länder mehrheitlich das Zustandekommen von sogenannten Zustimmungsgesetzen ganz verhindern, das Inkrafttreten von sogenannten Einspruchsgesetzen immerhin — unter Umständen erheblich — verzögern. Da Bundestag und Bundesrat in ihren parteipolitischen Mehrheiten durchaus voneinander abweichen können, besteht ein Zwang zum politischen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen, zu einem Kompromiß, der z. B. unter Zuhilfenahme des Vermittlungsausschusses zustandekommen kann.

b) Wirtschaftlicher Ausgleich

Allzu krasse ökonomische Unterschiede zwischen den Teilen eines Bundesstaates führen zu im allgemeinen nicht erwünschten Wanderungsbewegungen. Es kommt zu Betriebsverlagerungen und zum Umzug qualifizierter Arbeitskräfte in wirtschaftlich attraktivere Regionen. Damit nimmt aber die Attraktivität ohnehin bereits benachteiligter Standorte weiter ab und ihre Chancen im Wettbewerb um die Ansiedlung begehrter Industriebetriebe werden geringer. Denn so, wie Staaten im internationalen Rahmen um die Ansiedlung von Unternehmen konkurrieren, tun dies auch die Bundesländer — und die Kommunen — im nationalen Rahmen. Dabei ist die Entscheidung darüber, ob etwa ein berühmter Elektronikkonzern sein Domizil schließlich in Baden-Württemberg oder in Nordrhein-Westfalen aufschlägt, nicht nur von wirtschaftlicher, sondern auch von politischer Bedeutung. Der Standort wird zur Prestigefrage für die beteiligten Landesregierungen.

Das Grundgesetz hält verschiedene Instrumente zum Abbau des Wohlstandsgefälles bereit, die einzeln oder kombiniert eingesetzt werden können. Wichtigstes regionalpolitisches Mittel ist die sogenannte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91 a GG). Obgleich solche Gemeinschaftsaufgaben eigentlich nicht in das ursprünglich vorgesehene Konzept strikter bundesstaatlicher Aufgabenteilung passen,

haben sie inzwischen doch auch aus der Sicht überzeugter Föderalisten ihre Bewährungsprobe bestanden. Insbesondere die regionale Wirtschaftsstrukturverbesserung trägt wesentlich dazu bei, unser bundesstaatliches System zu erhalten.

Das gesamte Bundesgebiet wird nach bestimmten Kriterien — etwa dem Pro-Kopf-Einkommen — in Gebietseinheiten aufgeteilt, die als mehr oder weniger förderungswürdig eingestuft werden. Entsprechend der festgelegten Förderungswürdigkeit werden dann an die benachteiligten „Regionen“ aus einem besonderen Fonds Mittel zur Standortverbesserung ausgeschüttet. Über die Vergabe entscheidet ein *Planungsausschuß*, der paritätisch aus Vertretern der Bundesregierung und aller Landesregierungen zusammengesetzt ist und finanzielle Beschlüsse nur mit Zweidrittelmehrheit fassen kann. Weder der Bund noch die Länder insgesamt können also überstimmt werden; allerdings muß das einzelne Land die Mitentscheidung der anderen Länder in quasi eigenen Angelegenheiten hinnehmen.

Der Planungsausschuß stellt einen *Rahmenplan* auf, durch den die Zielvorstellungen festgeschrieben werden, während die Detailplanung dem betroffenen Land überlassen bleibt. In der Praxis ist der verbleibende Entscheidungsspielraum des Landes aber nicht sehr groß, so daß die Gemeinschaftsaufgaben — ähnlich wie die sogenannte Mischfinanzierung — zumindest zeitweilig außerordentlich umstritten waren. Vor allem in der Zeit der sozialliberalen Bundesregierung gaben sie ständig Anlaß zum Streit zwischen dem Bund und einzelnen Ländern, insbesondere dem Freistaat Bayern, der zeitweilig sogar ihre Abschaffung im Rahmen einer Verfassungsänderung forderte.

c) Fiskalischer Ausgleich

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Föderalismus ist die sachgerechte *Verteilung der Steuerquellen* zwischen Bund und Ländern¹⁹⁾, um dem grundsätzlich gleichwertigen Anspruch von Zentralstaat und Gliedstaaten auf Finanzierung ihrer Aufgaben gerecht werden zu können. Dementsprechend sieht das Grundgesetz ein ausgeklügeltes Verteilungssystem vor, das die Steuern teils nach dem Trennprinzip, teils nach dem Verbundsystem Bund und Ländern sowie — im Rahmen der Verfassung nach Maßgabe der Landesgesetzgebung — den Kommunen zuweist. Gemessen an ihrer unterschiedlichen Wirtschafts- und Finanzkraft gibt es jedoch auch nach dieser Vertei-

¹⁹⁾ Vgl. Rüdiger Voigt, Das System des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. Grundprobleme und Reformvorschläge. Stuttgart 1980.

lung relativ „arme“ und relativ „reiche“ Länder in der Bundesrepublik Deutschland, so daß ein deutliches Wohlstandsgefälle zwischen den Bundesländern erkennbar wird. Ist ein Bundesland aber „arm“, hat es also eine niedrigere Finanzkraft, dann hat das natürlich Auswirkungen auf seine Leistungsfähigkeit. Es kann dann z. B. weniger Schulen oder Landstraßen bauen als das Nachbarland. Nach dem Willen des Grundgesetzes sollen aber alle Länder ihre Aufgaben — zumindest annähernd — gleich erfüllen können. Es muß also zu einem Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern kommen, der verständlicherweise Ausgangspunkt ständiger Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern einerseits sowie zwischen den Ländern andererseits ist.

Das Grundgesetz sieht in diesem Zusammenhang zwei Arten von Ausgleich vor, einen *horizontalen* und einen *vertikalen Finanzausgleich*. Findet der Ausgleich zwischen den Ländern auf gleicher

Ebene — also horizontal — statt, so verteilt im anderen Fall der Bund — in vertikaler Richtung — bestimmte (Ergänzungs-)Zuweisungen an finanzschwache Länder (Art. 107 GG), mit deren Hilfe ihre Finanzkraft auf fast 95 Prozent der bundesdurchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohner angehoben wird. Probleme ergeben sich daraus, daß das gesamte Volumen des horizontalen Finanzausgleichs von drei Bundesländern aufgebracht wird, von denen Baden-Württemberg bei weitem die Hauptlast trägt. Es ist also kaum verwunderlich, daß gerade diese Ausgleichsregelungen in jüngster Zeit Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung waren, weil sich neben Baden-Württemberg vor allem auch Nordrhein-Westfalen benachteiligt fühlte. Es hatte jahrelang in den Länderfinanzausgleich eingezahlt und sieht sich nun mit den besonderen Kohle- und Stahllasten, die es zu tragen hat, von Bund und Ländern im Stich gelassen.

III. Folgerungen und Perspektiven

Betrachtet man vor dem Hintergrund der europäischen und nordamerikanischen Erfahrungen die Zusammenhänge zwischen Regionalismus und Föderalismus, dann läßt sich zunächst feststellen, daß in Ländern mit einer gewachsenen föderalistischen Staatsstruktur regionalistische Bewegungen zu den Ausnahmeerscheinungen gehören. Sie treten allenfalls dann auf, wenn die föderalistische Gliederung insbesondere Sprachgruppen nicht ausreichend berücksichtigt, wie z. B. bei der Ausgliederung des Kantons Jura aus dem Kanton Bern²⁰). Das könnte — umgekehrt — den Schluß nahelegen, daß der Föderalismus auch dort ein geeignetes Strukturprinzip staatlicher Ordnung sein könnte, wo er bisher keine Tradition hatte. Er würde sich dann als Möglichkeit zur *Kanalisation von Autonomiebestrebungen* anbieten, die andernfalls auf eine Loslösung aus dem Staatsverband (Separatismus) zielen würden. Vor dem — naheliegenden — Gedanken an einen „Export“ des deutschen Modells in andere europäische Länder als Lösungsmuster für regionalistische Probleme muß jedoch gewarnt werden. Die politische Kulturforschung hat vielmehr gezeigt, daß die Unterschiede in den einzelnen Län-

dern Europas viel zu groß sind, als daß sich „Patentlösungen“ realisieren ließen²¹).

Bereits die Beschäftigung mit dem westeuropäischen Regionalismus läßt die Vielfalt der Erscheinungsformen des Regionalismus erkennen: Nordiren, Schotten und Waliser, Flamen und Wallonen, Bretonen, Okzitaner und Korsen, Basken, Galizier und Katalanen, Südtiroler, Elsässer und andere haben vor allem eines gemeinsam: Sie fordern mehr kulturelle und z. T. auch territoriale Eigenständigkeit. Sowohl in den Erscheinungsformen als auch in der Trägerschaft der regionalistischen Bewegungen unterscheiden sie sich jedoch zum Teil ganz erheblich. So sind in Okzitanien eher kleine Intellektuellenzirkel die Träger der Bewegung, in Schottland, Katalonien und Südtirol könnte man von politischen Parteien traditionellen Typs sprechen²²), während in Nordirland, im Baskenland und auf Korsika militante Organisationen zu dominieren scheinen.

²⁰) Vgl. Maja Binder, Die Jurassier der Westschweiz, in: Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegungen (Anm. 4), S. 145 ff., und Francois Höpflinger, Der Schweizer Jura — Erfolg und Folgen einer regionalistischen Autonomiebewegung, in: Aufstand der Provinz (Anm. 9), S. 49 ff.

²¹) Vgl. Peter Reichel (Hrsg.), Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 209), Bonn 1984, sowie Reinhard Kreckel/Friedrich von Krosigk u. a., Regionalistische Bewegungen in Westeuropa. Zum Struktur- und Wertewandel in fortgeschrittenen Industriestaaten, Opladen 1986.

²²) Vgl. z. B. Edgar Geiselhardt, Regionalismus in Andalusien. Von der antifranquistischen Opposition zum ersten andalusischen Parlament, Frankfurt 1985.

Aus der Analyse der drei Beispielfälle Spanien, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland lassen sich einige Schlußfolgerungen ziehen, die im folgenden kurz skizziert werden sollen:

– Die regionalistischen Bewegungen lassen sich, zumindest in Westeuropa, unter politikwissen-

schaftlichen Gesichtspunkten in eine Typologie einordnen, die aus den Koordinaten „Programmatik“ und „Politische Reichweite“ gebildet werden²³). Die Ergebnisse eines solchen Typisierungsversuches zeigt die nachfolgende Übersicht.

Typologie regionalistischer Bewegungen in Westeuropa

Politische Reichweite regionalistischer Bewegungen	Programmatik regionalistischer Bewegungen		
	Autonomisten	Föderalisten	Separatisten
Intellektuell geprägte „außerparlamentarische Opposition“	elsässischer und okzitanischer Regionalismus (mit ökologischer Tendenz)	an Proudhon orientierte südfranzösische Regionalisten	Südtiroler und elsässische Rechtsradikale mit dem Ziel: Angliederung an Deutschland oder Österreich
Soziale Bewegung ohne institutionale Einbindung	korsischer Nationalismus (UPC) (heute jedoch Tendenz zur Parteibildung)	Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV)	Untergrundbewegung ETA (bask.) und FLNC (kors.), IRA (nordir.) mit Ziel: Angliederung an die Republik Irland
Soziale Bewegung mit institutionaler Repräsentation	Südtiroler Volkspartei (SVP), walisische, flämische und bretonische Nationalisten, Baskische Nationalpartei (PNV) und übrige Regionalbewegungen in Spanien	bayerischer Föderalismus, Teile der katalanischen, galizischen und andalusischen Regionalisten	Minderheit flämischer und wallonischer Nationalisten, Schottische Nationalpartei (SNP), Rassemblement Jurasien, baskische Herri Batasuna

Quelle: Dirk Gerdes (Hrsg.), *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Frankfurt 1980.

– Die komplexen *Motiv- und Bedürfnisstrukturen* innerhalb von Regionen müssen nicht nur im zwischenstaatlichen Bereich – z. B. durch das Völkerrecht – ernst genommen, sondern auch im innerstaatlichen Bereich angemessen in der Staatsstruktur berücksichtigt werden. Eine eigene Sprache und eine eigene Tradition einer Minderheit bzw. einer Region sind dabei wichtige Indizien für das Bedürfnis nach kultureller – und unter Umständen darüber hinaus auch nach territorialer – Eigenständigkeit. Zur politischen Forderung nach Autonomie führt ein erstarkendes Regionalbewußtsein aber im allgemeinen erst dann, wenn es durch intellektuelle oder traditionelle Eliten *instru-*

mentalisiert wird. Der Versuch, z. B. durch Umformung der Staatsstruktur Gewaltanwendung zu verhindern, kann allerdings nur dann Erfolg haben, wenn es gelingt, auch die sozio-ökonomischen Ursachen für das Ausbrechen von Gewalt abzubauen.

– In dem Spannungsverhältnis zwischen Zentrale und Peripherie ist ein gewisses Maß an *Dezentralisierung* offenbar unverzichtbar, um die zentrifugalen Kräfte aufzufangen. Der Föderalismus kann hierfür die geeignete Staatsstruktur sein, um den Prozeß der Dezentralisierung „abzufedern“; er ist jedoch kein Allheilmittel. Vielmehr müssen bestimmte gesellschaftliche und wirtschaftliche Grundvoraussetzungen vorliegen, um einen föderalistischen Staatsverband erfolgreich werden bzw. bleiben zu lassen. Die Erfahrung mit den Bundesstaaten Europas und Nordamerikas lehrt, daß ge-

²³) Vgl. Dirk Gerdes, *Regionalismus in Westeuropa*. Wie die Wissenschaft mit der Wirklichkeit Schritt zu halten versucht, in: *Regionen und Regionalismus in Westeuropa* (Anm. 9), S. 9 ff.

meinsame Sprache und Literatur, Geschichte und Religion zwar nicht absolut unverzichtbare, aber doch wesentliche Voraussetzungen für den Erfolg des Föderalismus sind. Fehlen die sprachlichen und religiösen Gemeinsamkeiten — wie z. B. in der Schweiz, in Kanada oder in Jugoslawien —, dann muß ihre einheitsstiftende Kraft durch andere Mittel ersetzt werden. Das kann eine Bedrohung von außen sein, gelegentlich ist es auch eine charismatische Persönlichkeit (Marschall Tito), die den Bundesstaat zusammenhält.

Auf die Dauer kann der Föderalismus aber nur dort Bestand haben, wo er einen angemessenen Ausgleich der politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Interessen ermöglicht. Allerdings reicht hierfür nicht eine einmalige Anstrengung aus, vielmehr handelt es sich um eine Aufgabe, die sich allen Beteiligten ständig neu stellt. Die Verfassung stellt mit der in ihr vorgeschriebenen Staatsstruktur hierfür lediglich den *institutionellen Rahmen* zur Verfügung, die Realisierung bleibt hingegen den Menschen überlassen.

Der Wandel Großbritanniens vom zögernden Außenseiter zum widerspenstigen Partner in der Europäischen Gemeinschaft

I. Die Durchsetzung britischer Interessen in der EG

1. Die Labour-Regierung (1975–1979)

Trotz des überzeugenden Ausgangs des Referendums über den Verbleib Großbritanniens in der EG am 5. Juni 1975 (67,2 Prozent stimmten dafür, 32,8 Prozent dagegen) blieb die britische Öffentlichkeit von der EG-Mitgliedschaft ihres Landes unbeeindruckt. Für sie war die EG für die schlechte Wirtschaftslage in Großbritannien verantwortlich: In einer Gallup-Umfrage vom September 1976 gaben 74 Prozent der Befragten an, vor allem die EG sei schuld an den steigenden Lebensmittelpreisen, den 12,6 Prozent Inflation und den 1,3 Millionen Arbeitslosen; nur 16 Prozent teilten diese Meinung nicht. Zwar befürworteten sowohl der britische Industrieverband CBI als auch der Bauernverband (NFU) die Mitgliedschaft; die Gewerkschaftsmitglieder – und nicht nur die militanten – blieben dagegen feindlich eingestellt.

Auf den Parteitag der Labour Party in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre tendierte die Linke dazu, eine „much looser grouping of European states“ zu fordern und jegliche Art von supranationaler Kontrolle abzulehnen. Ein Austritt stand als Ziel in zahlreichen Anträgen von EG-Gegnern immer wieder auf der Tagesordnung: „Opposition to the EEC is thus very much part and parcel of Labour ideology“¹⁾. Die Labour-Regierung allerdings beharrte darauf, *innerhalb* der EG nach Problemlösungen zu suchen. Premierminister Callaghan forderte schon Ende 1977 erneut – nach den „Neuverhandlungen“ 1974 – „tiefgreifende Reformen“ und zählte sechs „Schlüsselemente“ auf, auf die die Regierung ihre Aufmerksamkeit konzentrieren wolle: 1. Erhaltung der Souveränität nationaler Regierungen und Parlamente; 2. demokratische Kon-

trolle der Tätigkeiten der Gemeinschaft; 3. Erreichen wirtschafts-, industrie- und regionalpolitischer Ziele vorrangig auf nationaler (und nicht auf EG-)Ebene; 4. Reform der gemeinsamen Agrarpolitik; 5. Entwicklung einer gemeinsamen Energiepolitik in Übereinstimmung mit nationalen Interessen; 6. Erweiterung der EG. Callaghan betonte zudem, daß die britische Regierung niemals eine föderalistische Zielsetzung für die Gemeinschaft akzeptiert habe.

Auch die konservative Oppositionsführerin Margaret Thatcher meldete sich zu Wort: „Zu meinen Lebzeiten wird es nach meiner Auffassung keine zentrale europäische Regierung geben, die einem zentralen europäischen Parlament gegenüber verantwortlich ist, und den Nationalstaaten die Herrschaftsgewalt nur noch in dem Umfang zusteht, wie sie die Bundesstaaten in den USA haben. Aufgrund unserer Geschichte werden in Europa auch künftig die nationalen Regierungen und nationale Parlamente eine größere Rolle spielen.“²⁾ Außenminister David Owen, der mehr Zeit für die Lösung der Rhodesien-Frage als für die europäischen Probleme zu verwenden schien, mußte den Vorwurf der EG-Partner hinnehmen, die Forderung einer Süderweiterung der EG werde nur deshalb von Großbritannien betrieben, um dadurch einer „Aufweichung“ der Gemeinschaft Vorschub zu leisten und sie in einen „lockeren Verbund“ umzuwandeln. Auch mußten die übrigen EG-Länder die Erfahrung machen, daß es Großbritannien anfangs sehr schwer fiel, mit ihnen als geschlossene EG-Gruppe auf internationalen Konferenzen und in internationalen Organisationen aufzutreten. So wollte die britische Regierung auf der KIWZ (Konferenz über Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit, auch Nord-Süd-Dialog genannt), die vom Dezember 1975 bis Juni 1977 dauerte, zunächst als Erdöl-Erzeugerland mit einer eigenen Delegation auftreten. Erst auf starken Druck der EG-Partnerländer zog Großbritannien diese Forderung zurück. Die

Eine längere Fassung dieses Beitrags erscheint demnächst in einem Sammelband von Gustav Schmidt (Hrsg.), Großbritannien und Europa – Großbritannien in Europa (Schriftenreihe des Arbeitskreises Deutsche England-Forschung, Bd. 10), Bochum 1989. Im Frühjahr 1989 erscheint ferner eine ausführliche Studie der Verfasserin zum Thema „Großbritannien und Europa“ als Arbeitspapier der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn.

¹⁾ Donald Sassoon, Eurocommunism, the Labour Party and the EEC, in: The Political Quarterly, Vol. 50 (1979), S. 93, 99.

²⁾ Margaret Thatcher, England und die EG, in: Gerhard Mayer-Vorfelder/Hubertus Huber (Hrsg.), Welches Europa?, Stuttgart 1977, S. 178. Dieser Ausspruch ist auch heute noch von besonderer Aktualität, vergleicht man ihre Rede in Brügge am 20. 9. 1988.

Berufung des Labour-Politikers Roy Jenkins an die Spitze der EG-Kommission (1977–1981), von der sich die meisten EG-Länder eine engere Anbindung Großbritanniens an die Gemeinschaft erhofften, brachte auch nicht den gewünschten Erfolg: Der Proeuropäer Jenkins wurde von seinen Parteifreunden und ehemaligen Kabinettskollegen geradezu als „Verräter an der britischen Sache“ angesehen und konnte als Vermittler zwischen Großbritannien und den anderen EG-Ländern keine Erfolge verzeichnen.

Großbritannien machte nach Auffassung seiner Partner vor allem den Fehler, sich bei seinen Anliegen keine Verbündeten zu suchen, sondern als „Einzelkämpfer“ aufzutreten: Bei den Diskussionen um die Einführung eines Europäischen Währungssystems (EWS), das Anfang 1979 in Kraft treten sollte, äußerte Premierminister Callaghan frühzeitig, „daß einer oder mehrere Partner möglicherweise zu diesem Zeitpunkt noch nicht mitmachen möchten“³⁾ — und Großbritannien stand allein da. Eine weitere Möglichkeit, bei der Großbritannien durch geschickte Taktieren hätte Verbündete gewinnen können, war die EG-Präsidentschaft, die Großbritannien im ersten Halbjahr 1977 innehatte. Doch die britische Regierung — seit März 1977 in einer Art Koalition mit der Liberal Party (Lib-Lab-Pact) — entschied sich für einen „low-profile approach“, vor allem auch deshalb, weil sie selbst ihre Eigeninteressen bei den Verhandlungen über die Fischereipolitik, die Agrarpolitik und beim Finanzbeitrag zum Gemeinschaftshaushalt nicht hintanstellen wollte. Auch fehlte der Konsens in der eigenen Partei. Der Vorsitz durch britische Minister, die durch ihre Anti-EG-Haltung ausgewiesen waren (wie z. B. Landwirtschaftsminister Silkin), trug zum öffentlichen Bild einer engstirnigen britischen Haltung bei. Zu substantiellen Fortschritten kam es während der ersten britischen Präsidentschaft nicht, „the future of Britain's relations with her European partners were left as troubled as ever“⁴⁾.

Zwar äußerten einige EG-Mitgliedstaaten hinter vorgehaltener Hand, daß Großbritannien in vielem mit seiner Kritik an eingefahrenen Verhaltensweisen der EG recht habe und sie selbst ganz froh seien, daß Großbritannien diese zur Sprache bringe (und damit natürlich auch die Rolle des „Schwarzen Peter“ übernehme). Aber das ständige Querlegen Großbritanniens, die oftmals ungeschickte Art, mit der es sich selbst zum „odd one out“ stilisierte, brachte die Verhandlungspartner häufig an den Rand der Verzweiflung. Besonders augenfällig war dies bei Streitpunkten, die aus grundsätzlichen Erwägungen für Großbritannien nicht konsensfähig

waren: die Fischereipolitik, die Budget- und Agrarpolitik sowie die Wahlen zum Europäischen Parlament.

a) *Der Streit um die Fischereipolitik*⁵⁾

Kurz vor dem Beitritt der drei neuen EG-Mitglieder hatten die Sechs sich auf eine „Gemeinsame Fischereipolitik“ geeinigt. Für die britische Bevölkerung wurde diese Regelung zu einer Frage des nationalen Interesses: Großbritannien tätigte vor der Ausdehnung der Fischereizonen 63,6 Prozent seiner Fänge in der eigenen Zone und war an der Hochseefischerei in fremden Gewässern nur begrenzt interessiert. Der vom EG-Ministerrat im Februar 1976 vorgeschlagenen Einführung einer nationalen Fischereizone bis zu 12 sm sowie der Festsetzung jährlicher Fangquoten setzte Großbritannien seine Forderung nach einer 100-sm-Exklusivzone entgegen. Seit Mitte 1976 erhob EG-Gegner Silkin den Anspruch auf eine variable Küstenzone von 12 bis 50 sm mit Exklusivrechten für britische Fischer. Eine Sonderquotenzuteilung für Großbritannien, wie die Kommission sie Ende 1976 vorschlug, wurde von Silkin rüde abgelehnt, da es noch keine konkreten Überwachungsmaßnahmen und somit auch keine Kontrollen der einzelnen Fangmengen gebe und die Überfischung von anderer Seite nicht auszuschließen sei. Außenminister Owen faßte im Januar 1977 im Unterhaus die britische Empörung prägnant zusammen: „No other Community resource is subject to a regime of equal access in the way provided for fish. The Community does not require German coal or French farm land or our own North Sea oil and gas to be open territory for anyone in the Community.“⁶⁾

Am 1. Juli 1977 verhängte die britische Regierung ein unbefristetes einseitiges Heringsfangverbot im britischen Teil der 200-sm-EG-Zone, das von der EG-Kommission stillschweigend gebilligt wurde. Den für 1978 vorgeschlagenen Quoten für die einzelnen EG-Staaten stimmte nur Großbritannien nicht zu — es hätte 21 Prozent erhalten, aber 60 Prozent der Bestände lagen in einem 50-sm-Streifen vor seiner eigenen Küste! Um die britischen Forderungen durchzusetzen, praktizierte Silkin auf einer Tagung des Ministerrats sogar die „Politik des leeren Stuhls“ — Gaullismus in Perfektion, der eine enge Solidarität der übrigen Acht bewirkte. Was die anderen Mitgliedstaaten besonders ärgerte, war, daß Silkin sich nicht an die Spielregeln hielt: 18 Monate lang verhandelten alle EG-Länder auf der Grundlage von Kommissionsvorschlägen, die — als ein Kompromiß in Aussicht stand — von

⁵⁾ Vgl. hierzu auch Angelika Volle, Die Ausdehnung der Fischereigrenzen, in: Jahrbuch „Die Internationale Politik“ 1977/78, München–Wien 1982, S. 197 ff.

⁶⁾ Zitiert nach F. E. C. Gregory, Dilemmas of Government. Britain and the European Community, Oxford 1983, S. 192.

³⁾ Vgl. Europa-Archiv, (1978) 24, S. D 678.

⁴⁾ Geoffrey Edwards/Helen Wallace, EEC: The British Presidency in Retrospect, in: The World Today, Vol. 33, August 1977, S. 286.

Silkin als „unmögliche Basis für eine Regelung“ abgelehnt wurden. Großbritannien wiederum war verärgert über die Kommission, die nicht genügend die spezifisch britische Situation würdigte, Abkommen mit Drittländern (Norwegen) abschloß, in deren Gewässern außer Großbritannien auch noch die Bundesrepublik und Frankreich fischen durften, Maßnahmen gegen das Aussterben bedrohter Arten wegen mangelnder Einigkeit der anderen acht EG-Staaten nicht traf und sich zur Frage der Überwachung und Kontrolle von Fangquoten, Netzgrößen etc. nicht äußerte. Aus britischer Sicht war ein Verhandlungserfolg, der der an dieser Frage besonders interessierten britischen Öffentlichkeit hätte präsentiert werden können, bei Übernahme der Regierungsmacht durch die Konservativen im Mai 1979 noch in weiter Ferne.

b) Die Auseinandersetzungen über die Budget- und Agrarpolitik

Schon bei den ersten Gesprächen zwischen Großbritannien und den anderen europäischen Ländern Mitte der fünfziger Jahre über eine mögliche Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hatte die Frage der Finanzierung der Gemeinschaftspolitik einem möglichen Beitritt Großbritanniens im Weg gestanden. Wie ein roter Faden zog sich dieses Problem, das eng mit der Agrarpolitik verbunden ist, als „Stein des Anstoßes“ durch alle Verhandlungen in den sechziger und frühen siebziger Jahren. Gelöst wurde diese Streitfrage auch nicht in den „Neuverhandlungen“ — es war eigentlich abzusehen, daß das Thema in absehbarer Zeit von Großbritannien wieder vorgebracht werden würde. Dennoch traf es die Acht völlig unerwartet, als sich Premierminister Callaghan im November 1978 außerordentlich kritisch über den britischen Netto-Beitrag zum EG-Haushalt äußerte.

Ohne hier in Details gehen zu wollen⁷⁾: Jedes EG-Land mußte außer dem Mehrwertsteueranteil von einem Prozent auch Einfuhrzölle und Abgaben an die EG abführen, die auf die Einfuhr von Agrar- und Industrieprodukten aus Ländern, die nicht EG-Mitglieder sind, aufgeschlagen wurden. Ein stark einfuhrabhängiges Land wie Großbritannien, das vor allem Produkte aus Commonwealth-Ländern einfuhrte, mußte also vergleichsweise hohe Summen an Brüssel abführen. Trotz des in Dublin 1975 vereinbarten Ausgleichs hatte Großbritannien 1977 1,6 Milliarden DM mehr eingezahlt, als es herausbekommen hatte. Damit war Großbritannien zum größten Nettozahler der Gemeinschaft geworden — zu einem Zeitpunkt, als es mit seinem Bruttosozialprodukt (BSP) an siebter Stelle der OECD-Länder lag, am Welthandel einen Anteil von lediglich fünf Prozent aufwies und mit seinem Pro-Kopf-Ein-

⁷⁾ Vgl. hierzu ausführlich Carl A. Ehrhardt, EG-Konfrontation mit Großbritannien, in: Außenpolitik, (1982) 3, S. 225–242.

kommen nur die Nr. 24 in der Welt war. Angesichts dieser in der Tat ungerechten Situation stellte Callaghan die Forderung, baldmöglichst die Grundlage der Gemeinsamen Agrarpolitik zu ändern, die 70 Prozent des Gemeinschaftshaushaltes verschlinge und hauptsächlich „in die Länder fließt, die die Agrarüberschüsse produzieren, durch die das Problem verursacht wird“⁸⁾.

Großbritannien mußte allerdings feststellen, daß sein Anliegen, das budgetäre Ungleichgewicht zu korrigieren und einen Nachlaß beim britischen Beitrag einzuhandeln, gegen die Interessen der anderen Mitgliedstaaten verstieß. Sie hatten sich inzwischen an die hohen Nahrungsmittelpreise gewöhnt, und ihre Bauern waren durch starke Lobbies abgesichert. Diese forderten bei den Politikern, für die die Bauern eine wichtige Wählerschaft darstellen, immer wieder hohe Subventionen ein, so daß enorme Überschüsse produziert wurden, deren Lagerung bzw. Vernichtung weitere Gelder aus dem Agrarfonds verschlang. Die effiziente britische Landwirtschaft (keine Überschüsse!) profitierte hingegen kaum vom Agrarfonds. Dies wollte Callaghan ändern, doch stand er mit seinen Forderungen 1978 allein da: Die kontinentaleuropäischen Staaten brachten für die kompromißlos vorgetragenen britischen Forderungen im Landwirtschafts-Ministerrat kein Verständnis auf. Sie waren noch nicht einmal bereit, das Problem als solches überhaupt anzuerkennen — weniger des Inhalts der Forderung als der Tatsache wegen, daß sie einem Großbritannien nicht mehr entgegenkommen wollten, das selbst nicht bereit war, Kompromisse einzugehen oder zumindest den guten Willen zur Zusammenarbeit zu demonstrieren.

c) Die britischen Vorbehalte gegenüber den ersten Direktwahlen zum Europa-Parlament

Als Wahltermin für die ersten Direktwahlen zum Europa-Parlament (EP) war zunächst von allen EG-Staaten der Frühsommer 1978 ins Auge gefaßt worden. Das Nationale Exekutivkomitee der Labour Party legte auf dem Labour-Parteitag im Oktober 1976 ein Dokument vor, in dem es sich prinzipiell gegen derartige Direktwahlen aussprach, da zum einen eine demokratische Kontrolle über die EG nur von den nationalen Parlamenten ausgeübt werden könne, und zum andern durch das EP die Macht der EG-Bürokratie gestärkt werde. Diesem Verdikt schloß sich die Labour-Regierung zwar nicht an, dennoch sah sie sich einer derart starken Opposition in der Partei gegenüber, daß sie die Entscheidungen über die Gesetzgebung für die Direktwahlen bis nach Weihnachten 1976 aufschob. Es ging hier also wieder einmal um den seit den fünfziger Jahren unaufhörlich geäußerten britischen Vorbehalt, die nationale Souveränität auf keinen Fall durch europäische Institutionen einschränken

⁸⁾ Europa-Archiv, (1978) 24, S. 679 f.

lassen zu wollen. Die Labour-Regierung, die sich des tiefen Mißtrauens der eigenen Partei gegenüber den Direktwahlen zum EP bewußt war, versuchte sich für ihre Unterstützung des Prinzips von Direktwahlen zu rechtfertigen, indem sie immer wieder betonte, daß durch diese Wahlen eine Ausweitung der Souveränität dieser Institution auf keinen Fall erfolgen werde. Ein britisches öffentliches Engagement für die Direktwahlen war nicht vorhanden. Überhaupt war die Zustimmung der britischen Bevölkerung zur Europäischen Gemeinschaft seit Herbst 1975, als sie bei 50 Prozent gelegen hatte, kontinuierlich gesunken: auf 35 Prozent im Herbst 1977 und sogar auf nur 29 Prozent im Frühjahr 1978 (die niedrigste Zustimmungquote in der Gemeinschaft)⁹⁾.

Nachdem erst am 13. Dezember 1977 vom Unterhaus der Wahlmodus (Mehrheitswahlrecht) festgelegt worden war, stand fest, daß der ursprüngliche Wahltermin wegen der langwierigen Einteilung der 81 Wahlkreise nicht mehr einzuhalten war, sondern auf den 7. bis 10. Juni 1979 verschoben werden mußte. Alle anderen Staaten hätten den ursprünglichen Termin einhalten können. Der Wahlkampf in Großbritannien für die Europawahlen litt zum einen unter Geldmangel, da im Mai 1979 nationale Wahlen stattgefunden hatten, aus denen Margaret Thatcher als Siegerin hervorgegangen war. Zum andern war die Wahl-, aber auch die Europa-Müdigkeit der Briten nicht zu übersehen: Anders als beim Referendum blieben die meisten Säle sowohl bei pro- als auch bei antieuropäischen Rednern leer. Nur das politische Establishment schien interessiert. Mrs. Thatcher war bislang nur als „lauwarme“ Befürworterin der Europa-Wahlen und als Gegnerin eines politisch einflußreicheren Europa-Parlaments in Erscheinung getreten; die Labour Party übte sich in EG-Gegnerschaft. Die Wahlbeteiligung insgesamt war mit knapp 33 Prozent mit Abstand die niedrigste in der EG (zum Vergleich: Dänemark 47,1 Prozent); britische Politiker konnten sich in Brüssel deshalb weiterhin darauf berufen, daß europäische Politik in Großbritannien nicht populär sei.

2. Die konservative Regierung (1979–1984)

Mit Margaret Thatcher und ihren Ministern hielt ein anderer Stil Einzug in Brüssel — sehr zur Erleichterung der europäischen Partner, die sich von der konservativen Premierministerin eine andere EG-Politik versprochen. In dieser Hoffnung sahen sie sich allerdings enttäuscht. Mrs. Thatcher ging die europäische Politik ähnlich an wie die britische Innenpolitik: rigoros und unbeirrbar in ihrem Anliegen. Einsparungen bei unnötigen Ausgaben vorzunehmen, die Brüsseler Bürokratie zu mehr Effi-

zienz anzuspornen und die politischen Prioritäten neu zu setzen. Hier half es ihr, daß auch die Beamten von Whitehall inzwischen Erfahrungen in Brüssel gesammelt und europäische Verbindlichkeit gelernt hatten: Mit diplomatischem Geschick wurden die (weiterhin bestehenden) nationalen Vorbehalte vorgebracht, so daß sich die kontinentaleuropäischen Verhandlungspartner außerstande sahen, diese schroff zurückzuweisen; sie mußten sich mit ihnen auseinandersetzen. Positiv wurde auf dem europäischen Kontinent aufgenommen, daß sich die konservative Partei — im Gegensatz zur Labour Party, die auf ihren Parteitag gebetsmühenhaft ihren Willen zum EG-Austritt bekundete — aktiv an Parteezusammenschlüssen auf europäischer Ebene (EVP) beteiligte und die Premierministerin offenbar gezielt proeuropäische Minister in ihr Kabinett berief.

Doch Großbritannien war nach acht Jahren Mitgliedschaft immer noch unsicher in seinem Verhalten gegenüber der Europäischen Gemeinschaft (weiterhin „Wirtschaftsgemeinschaft“ im britischen Sprachgebrauch¹⁰⁾). Das eigentliche Trachten der Briten bezog sich auf den „Common Market“, und hier schien die Mitgliedschaft den britischen Interessen nicht zu dienen: Weder die Landwirtschaft noch die Harmonisierungsdebatten, weder der Haushaltsbeitrag noch die Handelsbilanz konnten der britischen Öffentlichkeit als Erfolge für Großbritannien „verkauft“ werden. Zwar konnte darauf verwiesen werden, daß zwischen 1972 und 1980 der Wert der britischen Exporte in die EG um 480 Prozent gestiegen war (der Handel mit den USA dagegen nur um 234 Prozent, mit Japan um 237 Prozent und mit dem Rest der Welt um 295 Prozent)¹¹⁾. Dennoch lastete die Öffentlichkeit die britischen Zahlungsbilanzprobleme, die sinkenden Produktionszahlen, die wachsende Arbeitslosigkeit der EG an — und wurde von britischen Politikern in dieser Ansicht noch bestätigt: Für nationale Fehlleistungen war die EG ein guter Sündenbock!

a) Übereinkunft in der Gemeinsamen Fischereipolitik

Ebenfalls mit großem Unbehagen wurde in der britischen Öffentlichkeit die „starre Haltung und das Unverständnis“ der europäischen Partner bei der Regelung der Fischereipolitik der EG registriert. Auch unter der konservativen Regierung forderte Großbritannien eine exklusive Küstenzone, eine

¹⁰⁾ Im März 1980 gab es zum erstenmal auch eine Mehrheit der konservativen Wähler, die aus der EG austreten wollten. Vgl. Roger Morgan, *The European Policy of the British Conservative Party: Liberal or National Priorities?*, in: *Politische Grundströmungen im europäischen Integrationsprozeß*, hrsg. vom Vorstand des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., Baden-Baden 1982, S. 71.

¹¹⁾ Vgl. Roy Jenkins, *Britain and Europe: ten years of Community membership*, in: *International Affairs*, (1983) 2, S. 148.

⁹⁾ Vgl. David Allen/Roger Morgan, *Großbritannien: Vorrang der nationalen Probleme*, in: *Europa-Archiv*, (1978) 24, S. 798–804.

„gerechte“ Verteilung von Fangquoten bei gleichzeitigen Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen sowie temporäre Fangverbote zur biologischen Regenerierung der Bestände. Im Gegensatz zu den unbeugsamen Labour-Unterhändlern waren die konservativen Verhandlungsführer konziliant im Stil, aber hart in der Sache. Indem sie 1980 und 1981 wiederum jegliche Beschlüsse zur EG-Fischereipolitik verhinderten, gaben sie den EG-Partnern erneut die Möglichkeit, sich gegen Großbritannien zu verbünden und ebenfalls eine kompromißlose Haltung einzunehmen. Allerdings nahte Ende Dezember 1982 der Termin, zu dem die in den ersten Beitrittsverhandlungen vereinbarten Übergangsregelungen ausliefen und alle EG-Staaten dann mangels einer Vereinbarung über eine Gemeinsame Fischereipolitik das EG-Meer als Gemeinschaftsgewässer betrachten konnten.

Daran konnte Großbritannien nicht gelegen sein. Im Juni 1982 gelang der Durchbruch: Großbritannien gestand Frankreich gewisse (historische) Fischereirechte in seiner Küstenzone zu. Im Gegenzug akzeptierten alle EG-Länder Kontrollmaßnahmen zur Einhaltung von Fangquoten, und Großbritannien erhielt ab 1983 für zehn Jahre eine 6-sm-Exklusivzone vor der britischen Küste zugestanden, die ausschließlich von britischen Fischern genutzt werden darf. Mit 35,6 Prozent wurde Großbritannien die höchste Fangquote für 1983 zugeteilt, was von der britischen Öffentlichkeit mit Befriedigung als nationaler Sieg aufgenommen wurde, die anderen EG-Länder aber nach fast siebenjährigen harten Verhandlungen verbittert über die britische Starrköpfigkeit zurückließ. Am 25. Januar 1983 konnte in Brüssel endlich der Vertrag über die Gemeinsame Fischereipolitik der EG unterzeichnet werden.

b) *Priorität der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) für Großbritannien*

Auf der politischen Ebene sah die Bilanz erfreulicher aus: Von Juli bis Dezember 1981 hatte Großbritannien zum zweiten Mal die Präsidentschaft im EG-Ministerrat inne und nutzte diesmal seine Chancen besser¹²⁾. Vor allem hatte Großbritannien inzwischen sein Interesse an der Weiterentwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ = Außenpolitik der EG) entdeckt und bereitete sich deshalb besonders gründlich darauf vor, Europas Stimme in der Weltpolitik zu Gehör zu bringen. Außenminister Lord Carrington bemühte sich vorrangig um einen Beitrag der EG bei der Lösung der Nahost-Frage und um eine Vermittlung im Afghanistan-Konflikt. Das ehemalige Welt-

reich hatte erkannt, daß es nur über die EPZ, nur im europäischen Verbund seine eigenen außenpolitischen Vorstellungen zur Geltung bringen konnte; die eigenständige Rolle in der Weltpolitik war ausgespielt. Der Londoner Bericht vom Dezember 1981 schrieb die Aktivitäten der EPZ fort und unterstrich vor allem die „Bedeutung der Konsultation in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik“ — für Großbritannien war dies ein erster wichtiger Beitrag bei der Weiterentwicklung eines politischen Bereichs der EG. Auch die Teile der Genscher-Colombo-Initiative von 1981, die sich mit der Weiterentwicklung der Außen- und Sicherheitspolitik der EG befaßten, fanden die Unterstützung der britischen Regierung; die Absätze allerdings, die eine Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses forderten, erhielten nicht den Beifall der britischen Premierministerin.

Als 1982 der Falkland(Malwinen)-Krieg ausbrach, wandte sich Großbritannien an seine EG-Partner mit der Bitte, gegenüber Argentinien wirtschaftliche Sanktionen auszuüben. Selbst die Bundesrepublik, die bislang immer von Sanktionen abgeraten hatte, verschloß sich dem britischen Anliegen nicht und bekundete gemeinsam mit allen EG-Partnern die Solidarität mit Großbritannien. Als aber kurze Zeit später Großbritannien sich bei der Festlegung der Höhe der Agrarpreise wieder einmal querlegte — da es dadurch eine längerfristige Regelung seiner Beitragszahlungen von den Partnern erzwingen wollte —, übergingen die anderen EG-Staaten am 17./18. Mai 1982 einfach das britische Veto und stimmten mit Mehrheit für eine Preiserhöhung. Sie waren nicht mehr bereit, sich von der britischen Regierung immer wieder das Tempo europäischer Politik vorschreiben zu lassen. Premierministerin Thatcher blieb nichts anderes übrig, als gute Miene dazu zu machen und die Entscheidung der Mehrheit zu akzeptieren. Dafür blieb sie aber hart in ihrer Entscheidung, dem Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) nicht beizutreten, so daß hier die Hoffnungen, die die kontinentaleuropäischen Partner in eine konservativ-administrative Administration gesetzt hatten, zunichte gemacht wurden.

Besonders Bundeskanzler Schmidt und der französische Präsident Valéry Giscard d'Estaing verübelten der britischen Regierungschefin die immer wieder vorgebrachten nationalen Vorbehalte. Zum einen war es ihnen nicht möglich, die aus dem Falkland(Malwinen)-Krieg politisch gestärkt hervorgegangene Premierministerin zu isolieren oder sie als Vertreterin eines unwichtigen Landes abzustempeln; zum andern wollten sie sich ihre Domäne der Zusammenarbeit der „Großen Zwei“ (sie hatten das EWS aus der Taufe gehoben) nicht mit einer Frau teilen: „They were very patronizing, even rude, in their treatment of her, . . . they made it clear that she, a mere woman, wouldn't be able to

¹²⁾ Vgl. hierzu vor allem Geoffrey Edwards, *The Presidency of the Council of Ministers of the European Communities: The Case of the United Kingdom*, in: Colm O Nua'llain, *The Presidency of the European Council of Ministers*, London 1985, S. 237—259.

stand up to these two experienced and knowledgeable men in hard negotiation.“¹³⁾

Zum zehnjährigen Jubiläum der britischen EG-Mitgliedschaft befaßten sich 1983 zahlreiche Publikationen in Großbritannien ernsthaft immer noch mit der Frage: EWG-Austritt ja oder nein?¹⁴⁾ Zu einer Zeit, als die kontinentaleuropäischen Partner über die Zukunft und politische Gestaltung der EG reflektierten, Griechenland gerade beigetreten war und Spanien und Portugal vor der Tür standen, führte die Labour Party in Großbritannien ihren nationalen Wahlkampf 1983 mit dem Versprechen, im Falle ihres Sieges Großbritannien aus der EG wieder herauszulösen. Wirtschaftlich wollte sie allerdings eng mit dem Kontinent verbunden bleiben, da die stetig wachsenden Exporte auf den Gemeinsamen Markt natürlich nicht eingeschränkt werden sollten! Kein Wunder also, daß die anderen deutlich machten, daß für sie ein Austritt Großbritanniens aus der EG keine Drohung darstelle. Überlegungen über ein Europa der „zwei Geschwindigkeiten“ wurden nicht nur auf den Brüsseler Korridore angestellt, sondern auch von Politikern, Wissenschaftlern und Journalisten gezielt in der Öffentlichkeit lanciert. Die Beziehungen zwischen der EG und Großbritannien waren auf einem Tiefpunkt angelangt.

c) Beendigung der Auseinandersetzungen um die britischen Beitragszahlungen

Nachdem Premierministerin Thatcher nach ihrer Regierungsübernahme im Mai 1979 als ihre nationalen Hauptaufgaben den Inflationsstopp sowie die Drosselung der Geldmenge verkündet hatte, war nur folgerichtig, daß sie auch bei den britischen Beiträgen zum EG-Haushalt Einsparungen forderte. Als der Nettobeitrag Großbritanniens 1979 auf 2,267 Milliarden DM angestiegen war, holte Frau Thatcher auf dem Gipfel in Dublin im November 1979 zu einer Attacke aus: Für 1980 müsse Großbritannien 20 Prozent des Gesamteinkommens der EG aufbringen, sei aber nur mit 16 Prozent am EG-Bruttosozialprodukt beteiligt und erhalte nur 8,7 Prozent aus dem Gemeinschaftsbudget. Dies sei so völlig unannehmbar; sie erwarte hier ein Entgegenkommen der anderen. Präsident Giscard und Bundeskanzler Schmidt hatten sich allerdings vorgenommen, Frau Thatcher auf diesem Gipfel zu

isolieren und dadurch auf sie Druck auszuüben, so daß sie nicht anders könne, als ihr (aus britischer Sicht indiskutables) Angebot zu akzeptieren. Diesen Gefallen tat sie ihnen nicht: „I want my money back“, war der Kernsatz ihrer Ausführungen, mit denen sie das gesamte Prinzip der Eigeneinnahmen der EG in Frage zu stellen schien. Das Treffen endete ohne Ergebnis: Die Position der übrigen Länder verhärtete sich; die europäische Öffentlichkeit war schockiert, und Frau Thatcher wurde wegen ihrer ultimativen Forderungen der Spitzname „die eiserne Lady Europas“¹⁵⁾ verpaßt.

Im Anschluß an das Treffen begannen Fachleute in den anderen EG-Staaten, die britischen Forderungen zu überprüfen. Dabei stellte sich heraus, daß nach den bestehenden EG-Finanzierungsmechanismen Großbritannien – drittärmstes EG-Land – 1980 einen Nettobeitrag von 1,784 Milliarden Ecu und 1981 von 2,140 Milliarden Ecu an die EG hätte abführen müssen. Die Acht konnten sich daher der Argumentation der Briten – so sehr ihnen der kompromißlose Stil der Verhandlungen mißfiel – nicht verschließen. Auf dem Ministerratstreffen in Brüssel im Mai 1980 erzielte die britische Regierung nach zähen Verhandlungen eine temporäre Entlastung ihrer Beitragszahlungen um ca. 30 Prozent für drei Jahre: Großbritannien erhielt für 1980 bis 1982 Abschläge von insgesamt 3,92 Milliarden Ecu zugesprochen; diese Kosten wurden auf alle anderen Mitgliedstaaten verteilt. In einem Kompromißpaket wurden diese Beschlüsse verknüpft mit der Billigung von Sondermaßnahmen zur Förderung der Infrastruktur in Wales und Nordwestengland, mit der Festsetzung der Agrarpreise für 1980/81 (hier mußte Großbritannien von seinen Forderungen nach Reduzierung der Subventionen für Überschüsse große Abstriche machen, da es sonst keine Zugeständnisse in der Budgetfrage erhalten hätte) und mit einer (unverbindlichen) Erklärung Großbritanniens, bei der Gemeinsamen Fischereipolitik den anderen Ländern entgegenzukommen.

Falls sich die EG-Partner Großbritanniens von diesem Beschluß eine konziliantere britische Haltung versprochen hatten, sahen sie sich enttäuscht: Die britische Regierung dachte überhaupt nicht daran, den Partnern bei den Beschlüssen über die Fischereipolitik entgegenzukommen. Frau Thatcher setzte ihren persönlichen Ehrgeiz daran, eine langfristige „juste retour“ zu erhalten. Sie hatte in dieser Frage – und dessen war sie sich bewußt – die gesamte britische Öffentlichkeit hinter sich. Es schien ihr nichts auszumachen, daß sich Großbritannien wegen seiner ausschließlichen Konzentration auf die Frage der ungerechten Beitragszahlung zunehmend isolierte. Die britische Regierungschefin zeigte wenig europäische Solidarität in anderen Bereichen und versteifte sich darauf, jeglichen europäischen Fortschritt der Frage des britischen Bei-

¹³⁾ Zit. nach dem britischen EG-Kommissar Christopher Tugendhat, *Making Sense of Europe*, Harmondsworth 1986, S. 122.

¹⁴⁾ Vgl. Ali M. El-Agraa (Hrsg.), *Britain within the European Community, The Way Forward*, London 1983; Richard Bailey, *The European Connection. Implications of EEC membership*, Oxford 1983; Desmond Cohen, *The Common Market. Ten Years After*, Oxford 1983; F. S. Northedge, *Britain and the EEC: Past and Present*, in: Roy Jenkins (Hrsg.), *Britain and the EEC*, London 1983; John Palmer, *Britain and the EEC: the withdrawal option*, in: *International Affairs*, (1982) 4, S. 638–647.

¹⁵⁾ Vgl. C. Tugendhat (Anm. 13), S. 121.

trags unterzuordnen. Außerdem schien sie der gemeinsamen Agrarpolitik (dem Grundstein des Übels der hohen britischen Zahlungen) grundsätzlich ablehnend gegenüberzustehen, statt an den notwendigen Reformen mitwirken zu wollen. Am 25. Mai 1982 wurde erneut nur eine Ad-hoc-Lösung rückwirkend für 1982 (850 Millionen Ecu Rückerstattung) vereinbart, allerdings mit dem Versprechen der anderen EG-Staaten, vor Ende November 1982 eine Lösung für die folgenden Jahre zu finden.

Nach ihrem überwältigenden Sieg in den britischen Parlamentswahlen am 9. Juni 1983 entließ Premierministerin Thatcher Außenminister Francis Pym, der in Fragen der britischen Haltung zum EG-Haushaltsproblem angeblich zu kompromißbereit war, und ersetzte ihn durch Sir Geoffrey Howe, den bisherigen Finanzminister. Die Zahlen sprachen für die Notwendigkeit einer gerechteren langfristigen Lösung für Großbritannien:

	Anteil am EG-BSP	Beitrag zur EG-Finanzierung	Anteil an den Rückflüssen
Bundesrepublik Deutschland	27,9 %	26,9 %	15,2 %
Frankreich	22,9 %	20,0 %	19,5 %
Großbritannien	20,2 %	24,2 %	13,0 %

(Zahlen für 1982)¹⁶⁾

Aber die schrille Art und Weise, in der Frau Thatcher den anderen ihre Forderungen präsentierte, indem sie Widersprüche nicht akzeptierte und in Fragen der politischen Weiterentwicklung der EG nicht bereit war einzulenken, verärgerte die EG-Partner über alle Maßen. Sie mußten sich jedoch eingestehen, daß sie über keinerlei Handhabe verfügten, den Briten ihre Vorschläge aufzuzwingen: Ohne eine Lösung bei den britischen Beitragszahlungen war an politische Fortschritte nicht zu denken. 1983 erhielt Großbritannien wiederum eine Rückzahlung von 750 Millionen Ecu, da man sich — trotz des vorhergehenden Versprechens — nicht auf eine langfristige Lösung hatte einigen können.

Schließlich gelang dann doch der Durchbruch: Auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs vom 25./26. Juni 1984 in Fontainebleau erzielte man unter der französischen Präsidentschaft den langersehnten Kompromiß, dem Großbritannien zustimmen konnte¹⁷⁾: Für 1984 erhielt Großbritannien eine Rückerstattung von ca. 2.25 Milliarden DM; für die folgenden Jahre wurde ihm ein Rabatt von 66 Prozent seines Nettosalos eingeräumt. Der Preis dafür war, daß Frau Thatcher ihre weitgehenden Forderungen nach einer tiefgreifenden, über-

falligen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zurückstellen mußte.

Zugegebenermaßen hatte es lange gedauert, bis das britische Anliegen einer langfristigen Beitragslösung von den Partnern überhaupt als rechtmäßig anerkannt wurde. Aber das dann folgende jahrelange Feilschen um den genauen Betrag, dieses öffentlichkeitsunwirksame Thema, das in seinen Details selbst viele Staats- und Regierungschefs überforderte (nicht aber Mrs. Thatcher!), die Stagnation im politischen Entwicklungsprozeß, die Unbeugsamkeit der britischen Regierung, auf anderen Gebieten Fortschritte zu fördern — all dies zermürbte die EG-Partner und ließ Frau Thatcher als „Siegerin“ aus den Verhandlungen gestärkt hervorgehen. Mit seiner Selbstisolierung hatte Großbritannien die in der britischen Öffentlichkeit verbreitete Auffassung von „them and us“ („die anderen und GB“) nur noch verdeutlicht; selbst das für Großbritannien günstige Resultat wurde nicht als eine positive *europäische* Entscheidung gewertet, sondern als *nationaler* Triumph — was ganz im Sinne der britischen Regierungschefin lag.

¹⁶⁾ House of Lords Select Committee on the European Communities. zit. nach: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 1983, Bonn 1984, S. 387.

¹⁷⁾ Großbritannien ging allerdings von einer unbefristeten, die Zehn von einer mittelfristigen Lösung aus. Im übrigen hatte in Großbritannien während des Wahlkampfes für die zweiten Direktwahlen zum EP (14.–17. 6. 1984) die Forderung nach einem gerechteren Finanzsystem und einer reformierten Agrarpolitik eine wichtige Rolle gespielt. Die Wahlbeteiligung war wie 1979 mit 32,1 Prozent (EG-Durchschnitt = 60 Prozent) überaus enttäuschend.

II. Die Neubelebung des Integrationsprozesses und die Haltung Großbritanniens (1985–1988)

Nach der Lösung des Budget-Streits konnten sich die EG-Mitgliedstaaten nun endlich dem dringend notwendigen politischen Ausbau der Gemeinschaft zuwenden. Hier zeigte sich, daß die Beschlüsse von Fontainebleau eine Zäsur gesetzt hatten: Großbritannien war bereit, beim europäischen Einigungsprozeß konstruktiv mitzuwirken; selbst für die Labour Party war seither der EG-Austritt kein Thema mehr. Großbritannien setzte jedoch seine europapolitischen Prioritäten anders als seine Partner. So legte die britische Regierung in einem Arbeitspapier, das sie dem Europäischen Rat in Fontainebleau unterbreitete, ihre Schwerpunkte 1. auf den weiteren Ausbau der EPZ mit einem gleichzeitigen Verweis auf „die Stärkung des europäischen Pfeilers des Atlantischen Bündnisses und eine Verbesserung der europäischen Zusammenarbeit bei der Verteidigung“; 2. auf die Schaffung eines einheitlichen EG-Binnenmarkts, in dem „Maßnahmen zur Harmonisierung von Normen“ getroffen und eine „Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs einschließlich des Bankwesens, der Versicherungswirtschaft und des Güter- und Personenverkehrs“ erfolgen müßten, und 3. auf eine „Korrektur der Verzerrungen, die sich in Gestalt riesiger, kostspieliger Überschüsse“ in der Gemeinsamen Agrarpolitik niedergeschlagen hätten.

Die anderen EG-Länder, vor allem die Bundesrepublik, Frankreich, Italien und die Benelux-Länder, sprachen dagegen – wie auch der Kommissionspräsident – zunehmend vom Vorrang der Schaffung einer „Europäischen Politischen Union“. Auf dem Stuttgarter Gipfel des Europäischen Rats 1983 war die zu diesem Zweck ausgearbeitete „Europäische Akte“ nicht zuletzt durch britische Intervention verwässert worden zu einer „Feierlichen Deklaration“. Während Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher von einer neuen „Zielvorstellung für Europa“, von einer „neuen Dimension unserer Politik“ sprach, stand Großbritannien dem Ziel einer „Europäischen Union“ skeptisch gegenüber. In der Tat war dieser Begriff, der auch in den folgenden Jahren in politischen Kreisen, aber auch in der Öffentlichkeit Großbritanniens auf unverhohlene Ablehnung stieß, umstritten. Schon 1972 hatte auf eine Frage Pompidous, was denn diese „Europäische Union“, auf die sich die EG-Staaten auf dem Pariser Gipfel verpflichtet hatten, eigentlich bedeute, ein Mitarbeiter (Edouard Balladur) geantwortet: „Nichts . . . Aber das ist ja gerade das Schöne daran!“¹⁸⁾ Von britischer Seite wurde der erneute Ruf nach „Europäischer Union“ abgetan als „deutsche Rhetorik“, mit der versucht werden solle, die

europäische Idee mit Enthusiasmus zu erfüllen. Der Begriff sei von „außerordentlicher Zweideutigkeit“¹⁹⁾. Deshalb verschwende Großbritannien wenig Zeit auf Diskussionen über „idealistische Ziele“, sondern konzentriere sich auf pragmatische Schritte, mit denen Europa vorangebracht werden solle.

Weshalb auf einmal dieser britische Sinneswandel, die Entwicklung der EG positiv zu beeinflussen und voranzubringen? Zum einen war der größte Streitpunkt – das Haushaltsproblem – zumindest mittelfristig gelöst, zum andern gab es Mitte der achtziger Jahre für Großbritannien keine politischen Alternativen mehr zur EG, und zum dritten wurden die Risiken nationaler Alleingänge realistisch eingeschätzt. Des weiteren hatten sich die britischen Ministerialbeamten an den EG-Verhandlungsrahmen gewöhnt und alle Winkelzüge der Brüsseler Bürokratie inzwischen erlernt. Auch war britischen Politikern deutlich geworden, daß sie die EG-Kommission ernst nehmen mußten, wenn sie bestimmte politische Anliegen durchsetzen wollten. Deshalb bemühte sich die britische Regierung schon im Vorfeld des Mailänder Gipfels, auf dem der Entwurf eines „Vertrags über die Europäische Union“ ausgehandelt werden sollte, konstruktiv mitzuarbeiten.

1. Der Gipfel von Mailand und die britische Haltung (1985)

Gegen diesen Entwurf eines Vertrags über institutionelle Fragen einer möglichen politischen Union (Dooge-Bericht), dem die meisten EG-Staaten gewisse Vorbehalte entgegenbrachten, führte der britische Staatsminister im Foreign Office, Malcolm Rifkind, im Februar 1985 das bekannte Argument an: Großbritannien sei die Bedeutung einer Europäischen Politischen Union überhaupt nicht klar – ob „union“ gleichzusetzen sei mit der Union, die seit 1603 England und Schottland verbinde?²⁰⁾ Doch führten diese Bedenken erstaunlicherweise nicht dazu, daß Großbritannien seine weitere Mitwirkung an diesem Entwurf aufgab. Im Gegenteil, Anfang Juni 1985 legte Außenminister Howe in Stresa ein britisches Arbeitspapier vor, das praktische, konkrete Vorschläge 1. zur Schaffung eines

¹⁹⁾ Vgl. C. Tugendhat (Anm. 13), S. 101, sowie Michael Butler, *Europe. More than a Continent*, London 1986, S. 165. Im einzelnen siehe hierzu auch: David Judge, *The British Government, European Union and EC Institutional Reform*, in: *The Political Quarterly*, Vol. 57 (1986) 3, S. 321–328.

²⁰⁾ Vgl. Malcolm Rifkind, *Für ein stärker geeintes Europa und ein praktisches Programm*, in: *Integration*, (1985) 2, S. 54.

¹⁸⁾ Zit. nach Christian Franck, *New Ambitions: From The Hague to Paris Summits (1969–72)*, in: Roy Price (Hrsg.), *The Dynamics of European Union*, London 1987, S. 145.

EG-Binnenmarktes, 2. zu häufigerer Mehrheitsabstimmung und 3. zur Errichtung eines EPZ-Sekretariats in Brüssel enthielt. Dieses Positionspapier wurde kurz darauf durch ein Weißbuch der EG mit etwa 300 detaillierten Vorschlägen zur Reform des EG-Binnenmarkts ergänzt, das unter der Ägide des britischen EG-Kommissars Lord Cockfield erstellt worden war und die vorbehaltlose Unterstützung der britischen Regierung fand. Ein wenige Tage vor dem Gipfel von Mailand (28./29. Juni 1985) veröffentlichtes deutsch-französisches Arbeitspapier fand dann allerdings weit mehr Aufmerksamkeit als die britischen Vorschläge, obwohl sich der Inhalt der beiden Papiere nur geringfügig unterschied: Die britische Premierministerin forderte ein „Gentleman's Agreement“, praktische Schritte innerhalb der bestehenden Gemeinschaft; die sechs Gründerstaaten wollten aber vor allem weitergehende vertragliche Verpflichtungen auf eine Europäische Union.

An diesem Punkt zeichnete sich die Gefahr einer Spaltung der EG in zwei Gruppen ab, die mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten den politischen Ausbau der Gemeinschaft verfolgen würden. Großbritannien schien sich der langsameren Gruppe zusammen mit Dänemark und Griechenland anschließen zu wollen, da die Premierministerin die Einberufung einer Regierungskonferenz, die eine Verfassung für Europa ausarbeiten sollte, zunächst indignt ablehnte. „Instead of diplomatic success for which Mrs. Thatcher had hoped, she returned home looking isolated and rebuffed.“²¹⁾ Doch drei Tage nach Abschluß des Gipfeltreffens fand sich Frau Thatcher zur großen Überraschung der anderen EG-Länder zur Teilnahme Großbritanniens an den Beratungen bereit. Eine vertragliche Revision bzw. Ergänzung der Römischen Verträge mußte ohnehin dem britischen Unterhaus zur Abstimmung vorgelegt werden, und die Premierministerin behielt sich eine Annahme oder Ablehnung des Vertragswerks vor.

2. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) aus britischer Sicht (1986/87)

Auf der Regierungskonferenz zeigten sich die britischen Verhandlungspartner kooperativ und flexibel, vor allem auf dem Gebiet der EPZ, auf dem sie die Howe-Vorschläge gezielt vorantrieben und bei den Richtlinien für die Regulierungen des Binnenmarkts konstruktiv mitarbeiteten. Während des Luxemburger Gipfels Anfang Dezember 1985 wurde das gesamte Paket auch mit britischer Zustimmung verabschiedet:

— Das Thema *Binnenmarkt*, der bis Ende 1992 geschaffen werden soll, war von konservativen Mi-

nistern mit geradezu „überraschender Leidenschaftlichkeit“²²⁾ vorangetrieben worden. Nicht die Harmonisierung um jeden Preis, sondern die Anerkennung von Standards, wie sie in einem anderen EG-Land gehandhabt wurden, sollte nach britischer Auffassung die Grundlage des Binnenmarkts darstellen. Hierin wurde die britische Regierung, die gemeinsam mit EG-Kommissar Cockfield diesem Thema höchste Priorität einräumte, von der britischen Wirtschaft vorbehaltlos unterstützt.

— Bei der Entscheidung, in Zukunft in den meisten Fällen mit qualifizierter *Mehrheit* abstimmen zu wollen, hatte Großbritannien die Aufrechterhaltung des Veto bei „vitalem Interesse eines Landes“ durchsetzen können. Dies bedeutet beispielsweise, daß eine EG-Steuerharmonisierung nur mit Einstimmigkeit verabschiedet werden kann.

— Die EPZ wurde — gemäß dem britischen Vorschlag — durch ein in Brüssel angesiedeltes EPZ-Sekretariat institutionell gestärkt und zum erstmalig völkerrechtlich verankert. Im Bereich der europäischen *Sicherheit* wäre Großbritannien bereit gewesen, eine institutionelle Verpflichtung auf eine „gemeinsame europäische Sicherheitspolitik“ einzugehen; hierzu waren die meisten anderen EG-Staaten aber noch nicht bereit.

— Der vor allem von Frankreich geforderte Ausbau des *Europäischen Währungssystems* wurde von Großbritannien (unterstützt von der Bundesrepublik) eher gebremst. Obwohl die Bank von England, die britische Wirtschaft und die Londoner City für einen Beitritt des Landes zum Wechselkursmechanismus eintraten, sperrte sich in diesem Punkt weiterhin die britische Premierministerin.

— Eine Ausweitung von Rechten für das *Europa-Parlament* war für Großbritannien (und für Frankreich und Dänemark) nicht konsensfähig. Die Souveränität des britischen Parlaments dürfe, so die britische Premierministerin, keinesfalls angetastet werden. Daß die Souveränität des britischen Parlaments allerdings seit dem EG-Beitritt Großbritanniens eingeschränkt worden war, mochten sich die Briten immer noch nicht eingestehen: „Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bedeutet nicht nur eine faktische Einschränkung parlamentarischer Gesetzgebungskompetenz, sondern vielmehr die Unterwerfung unter eine höhere Instanz . . . der Grundkonsens über die zentralen politischen Strukturen, auf dem politische Herrschaft in Großbritannien über Jahrhunderte basierte, ist durch die Euro-

²¹⁾ C. Tugendhat (Anm. 13), S. 125.

²²⁾ Vgl. Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1985, Bonn 1986, S. 381.

päischen Gemeinschaften labil geworden.“²³⁾ Das EP erhielt also nur ein „abgestuftes Mitentscheidungsrecht“.

– Die Vorschläge zur Weiterentwicklung einer gemeinsamen *Forschungs- und Technologiepolitik* fanden, besonders im Bereich der Hochtechnologie, ideelle britische Unterstützung. Die Programme ESPRIT und RACE wurden verabschiedet; EUREKA wurde als zivile europäische Reaktion auf SDI tatkräftig von der britischen Regierung unterstützt. Der von der Kommission für diese Politik geforderte Betrag von 10,3 Milliarden Ecu wurde allerdings auf Drängen Großbritanniens auf 5,6 Milliarden Ecu gekürzt; in der europäischen Weltraumpolitik erwies sich die britische Regierung als Bremsler.

– In der *Umweltpolitik* gelang es vor allem wegen des britischen, aber auch des französischen Einspruchs nicht, die Grenzwerte für Umweltbelastungen möglichst niedrig zu setzen, wie es die Bundesrepublik und Dänemark ausdrücklich forderten. Dennoch einigten sich alle EG-Mitglieder sowie Spanien und Portugal, die am 1. Januar 1986 der Gemeinschaft beitraten, auf eine EG-Umweltpolitik.

Am 7. Februar 1986 fand die feierliche Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (Single European Act) in Brüssel statt, in deren erstem Abschnitt der Wille, die Gesamtheit der Beziehungen „in eine Europäische Union umzuwandeln“, bekundet wird²⁴⁾. Vorbehalte machten diesmal Dänemark, Griechenland und Italien, nicht jedoch die britische Regierung geltend! Während der britischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1986²⁵⁾ fand termingemäß der Ratifizierungsprozeß in Großbritannien statt. In den Debatten im House of Lords wurde besonders hervorgehoben, daß „the setting of the date of December 31, 1992 does not create an automatic legal effect“. Auch wurde be-

tont, daß „the Single Act does nothing to give any real power to the (European) Parliament. It gives much greater scope to the Commission without removing any of its shortcomings.“²⁶⁾ Die britischen Medien hatten von dem Ereignis kaum Notiz genommen, so daß die Öffentlichkeit über dieses Reformwerk nur oberflächlich informiert war.

3. Das „Delors-Paket“ und die britischen Einwände (1987/88)

Im Februar 1987 unterbreitete die EG-Kommission unter ihrem Präsidenten Jacques Delors ergänzende Vorschläge zur EEA – bevor diese nicht verabschiedet seien, könne das große Werk des Gemeinsamen Binnenmarktes nicht in die Tat umgesetzt werden. Die Kommission forderte u. a. eine Paketlösung für 1. eine Reform der Agrarpolitik, 2. ein langfristiges, solides Finanzsystem und 3. eine Erhöhung der Strukturfonds für die ärmeren Mitglieder der Gemeinschaft.

Mit seinen Vorschlägen, durch eine Kürzung der Etatmittel für den Agrarfonds eine Reduzierung der Überschüsse zu erreichen, fand Delors in Frau Thatcher sofort eine Verbündete; Frankreich und die Bundesrepublik hingegen leisteten Widerstand. Die Einigung auf ein dauerhaftes Finanzsystem der EG bei strikter Haushaltsdisziplin war schon seit langem auch eine Forderung der britischen Regierung gewesen. Die durch den Kursverfall des Dollar steigenden Agrarstützungspreise führten zu frühzeitig leeren Kassen. Bei zwölf EG-Mitgliedern mußte eine neue Finanzquelle, das Bruttosozialprodukt (BSP), zu den bisherigen EG-Einnahmequellen der Außenzölle, Agrarabschöpfungen und der Mehrwertsteuer von 1,4 Prozent hinzugezogen werden. Als aber M. Delors in diesem Zusammenhang die „heilige Kuh“ der Briten, nämlich ihren Beitragsrabatt, antastete und forderte, der Rabatt solle nur noch 50 Prozent betragen, zog er den Zorn der britischen Premierministerin auf sich. Die Forderung der Kommission nach einer Verdoppelung der Strukturfonds bis 1992, mit denen besonders die Entwicklung des ländlichen Raumes in den ärmeren EG-Regionen gefördert werden sollte, ging Großbritannien viel zu weit. Die britische Premierministerin, die immer wieder die Solidarität ihrer EG-Partner gefordert hatte, als es um ihre eigenen Forderungen ging, war nur zu einer Erhöhung der Strukturfonds um 50 Prozent bereit – eine Position, der sich auch Frankreich anschloß. Die Bundesrepublik war immerhin bereit, auf 68 Prozent zu gehen.

Die britische Einstellung auf den Gipfeltreffen in Brüssel im Juni sowie in Kopenhagen im Dezember 1987 lautete: Erst nach einer drastischen Reform der Agrarpolitik, nach einer Senkung der viel zu

²³⁾ Christiane Rix-Mackenthun, Die Funktion des britischen Parlaments und die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt 1984, S. 202. Vgl. zum Verhältnis zwischen Unterhaus und EG auch: Wayne Parsons, The United Kingdom, Parliament and the European Community, in: David Coombes u. a., European Integration, Regional Devolution and National Parliaments, London 1979, S. 33–45.

²⁴⁾ Das Dokument ist abgedruckt in: Europa-Archiv, (1986) 6, S. D 163 ff. Im englischen Text wird übrigens von „unity“ gesprochen. Als Erklärung wird angeführt, daß „union“ can be taken in English to mean a fixed constitutional state whereas, like „unity“ in English, in the other languages it can and often does mean a process.“ Siehe M. Butler (Anm. 19), S. 166.

²⁵⁾ Vgl. zur Präsidentschaft 1986 besonders Simon May, Prioritäten der britischen Präsidentschaft in der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa-Archiv, (1986) 14, S. 407–414; Helen Wallace, The British presidency of the European Community's Council of Ministers: the opportunity to persuade, in: International Affairs, (1986) 4, S. 583–599, und Michael Welsh, Labour Market Policy in the European Community: The British Presidency of 1986 (RIIA Discussion Papers Nr. 4), London 1988.

²⁶⁾ Vgl. A. H. Hermann, Limping towards European Union, in: Financial Times vom 6. 11. 1986.

hohen Ausgaben für die landwirtschaftlichen Stützungspreise, nach der Einführung von Produktionsobergrenzen und von „Stabilisatoren“ (automatischen Preissenkungen) bei Übertretung dieser Obergrenzen könne über eine Erhöhung der Finanzmittel für die Kommission gesprochen werden. Obwohl die britische Premierministerin, die in ihrer Haltung auch von Holland unterstützt wurde, mit ihren Forderungen nach einer radikalen Reform der gemeinsamen Agrarpolitik sicherlich die Interessen aller europäischen Verbraucher verteidigte und in deren Sinne handelte, hätte ihr nach jahrelangen EG-Erfahrungen deutlich sein müssen, daß drastische Maßnahmen in einer EG mit zwölf Mitgliedsländern nicht durchzusetzen sind. Es gibt nur Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, und um diesen Nenner zu vergrößern, gilt es, Verbündete zu finden. Frau Thatcher aber, die im Juni 1987 aus den nationalen Wahlen unangefochten als Siegerin hervorgegangen war, gerierte sich wieder als Einzelkämpferin und beharrte (gegen den Willen des Foreign Office) auf der Konfrontation, statt nach Konsens zu suchen. Die Regierungen Frankreichs und der Bundesrepublik wollten mit Rücksicht auf die Wähler aus der Bauernschaft im Prinzip keine einschneidenden Veränderungen in der Agrarpolitik, wenngleich auch sie die wachsende Forderung der Öffentlichkeit nach Eindämmung der Überschüsse nicht mehr übersehen konnten. Frau Thatcher hingegen versuchte, in einem Schnelldurchgang die gemeinsame Agrarpolitik grundlegend zu verändern, was dem europäischen Verbraucher sicherlich zugute gekommen wäre, wozu die anderen Länder aber noch nicht bereit waren.

Die Positionen lagen also weit auseinander, bevor Bundeskanzler Helmut Kohl nach einer 30-stündigen Sitzung am 12./13. Februar 1988 dann doch eine Einigung ankündigen konnte. Nachdem auch die Holländer sich den letzten Kompromißvorschlägen anschließen konnten und Frau Thatcher mit ihren Forderungen isoliert dastand, wäre sie für das Scheitern des Gipfels verantwortlich gemacht worden. Eine solche Position war mit der seit Fontainebleau eingenommenen proeuropäischen britischen Haltung nicht vereinbar. Sie beugte sich letztendlich dem Kompromiß: Die Obergrenze für Getreide wurde bei 160 Millionen Tonnen festgelegt (so hatte die Forderung Frankreichs und der Bundesrepublik gelautet), dafür konnte Großbritannien eine dreiprozentige Preissenkung bei Produktionsüberschreitungen durchsetzen. Im Gegenzug erklärte sich Frau Thatcher bereit, die Mittel für die Strukturfonds bis 1993 zu verdoppeln, und stimmte der Ergänzung der EG-Finanzierung durch einen Teil des BSP als vierter Einnahmequelle zu — allerdings unter der Maßgabe, daß die EG-Ausgaben bis 1992 nicht mehr als 1,3 Prozent des BSP der Gemeinschaft betragen durften. Die britischen Beitragszahlungen wurden nicht angetastet. Ein erster

Einstieg in eine größere Haushaltsdisziplin sowie in die Reform der Agrarpolitik war gelungen. Nach diesen Entscheidungen, die besonders für die Bundesrepublik hohe finanzielle Belastungen mit sich brachten, konnte sich die Gemeinschaft endlich auf den geplanten Weg zur Europäischen Union konzentrieren; der erste wichtige Schritt hin zu diesem Ziel ist die Schaffung des Europäischen Binnenmarkts bis Ende 1992.

4. Großbritannien und der EG-Binnenmarkt (1992)

Wie bereits erwähnt, waren die Verankerung des EG-Binnenmarkts in der EEA und die Ausarbeitung der circa 300 Richtlinien mit größtmöglicher politischer Unterstützung der britischen Regierung wenn nicht gar auf ihr Betreiben hin, zustande gekommen: „London bemühte sich, das ‚Gemeinschaftsspiel‘ zu spielen und nach Konsens zu suchen.“²⁷⁾ Besonderen Wert legte Großbritannien auf die Deregulierungen, d. h. auf die weitgehende Abschaffung von Barrieren im Gemeinsamen Markt, auf die Liberalisierung des Kapital- und Dienstleistungsverkehrs, auf die gegenseitige Anerkennung von unterschiedlichen Normen und Standards sowie auf die Öffnung der Märkte für öffentliche Beschaffungen. Die Steuerharmonisierung die der britische Kommissar Lord Cockfield hervorhob, fand dagegen nicht die Unterstützung der britischen Regierung: Weshalb sollten in Großbritannien Nahrungsmittel oder Kinderkleidung wie in Frankreich mit Mehrwertsteuer belegt werden, während möglicherweise die britische Luxussteuer auf Alkohol oder Zigaretten reduziert werden müßte? Das amerikanische, nach Einzelstaaten differenzierte Steuersystem wurde von Premierministerin Thatcher als leuchtendes Beispiel für Europa hervorgehoben.

Für eine große Werbe- und Informationskampagne der britischen Regierung zur Vorbereitung der britischen Wirtschaft auf den einheitlichen europäischen Binnenmarkt gab der britische Handels- und Industrieminister Lord Young am 18. März 1988 den Startschuß. Er mußte allerdings zugeben, daß zu diesem Zeitpunkt 40 Prozent der britischen Unternehmer vom EG-Binnenmarkt noch nichts gehört hatten, etwa 45 Prozent zwar von der langfristigen Bedeutung dieses Markts wußten, aber nur 15 Prozent sich des Datums 1992 bewußt waren (62 Prozent der französischen und 36 Prozent der deutschen Unternehmen hatten zu diesem Zeitpunkt schon Pläne für die Erschließung neuer Geschäftsmöglichkeiten nach 1992 ausgearbeitet). Während die konservative Regierung mit Nachdruck darauf verwies, die britische Industrie brauche den europäischen Wettbewerb nicht zu fürchten, von der „englischen Krankheit“ sei Großbri-

²⁷⁾ Françoise de la Serre, *La Grande-Bretagne et la Communauté européenne*, Paris 1987, S. 216.

tannien genesen²⁸⁾, befürchteten Labour-Politiker, daß der Abbau interner Handelsbarrieren sowie die Schritte zu einer Harmonisierung im Kapitalbereich die britische Wirtschaft ernsthaft bedrohen könnten.

Auf einer Pressekonferenz nach Abschluß des Gipfels in Hannover am 28. Juni 1988, der ganz im Zeichen der Weiterentwicklung des Binnenmarkts stand, verdeutlichte auch die britische Premierministerin ihre Vorbehalte: Den „sozialen Aspekten“ des Binnenmarkts, also einer Einigung auf ein „deutsches Modell“ sozialen Fortschritts, das von allen Ländern als verbindlich angesehen werden müßte, stand sie skeptisch gegenüber. Von einer Beseitigung von Binnengrenzen, wie die EG-Partner sie forderten, konnte ihrer Meinung nach keine Rede sein — höchstens sei an eine Beseitigung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu denken, und das sei im Hinblick auf den zunehmenden Terrorismus keinesfalls wünschenswert. Ebenso bremste sie (wie auch die Bundesrepublik) bei der währungspolitischen Zusammenarbeit (an einen Beitritt Großbritanniens zum Wechselkursverbund des EWS war nicht zu denken), bei einer baldigen Errichtung einer Europäischen Zentralbank (wie sie vor allem von Frankreich gefordert wurde) und bei der Einführung des Ecu als gemeinsamer Währung. Daß gerade der letzte Punkt von den EG-Partnern häufig als notwendige Voraussetzung für die Schaffung einer Europäischen Politischen Union angeführt wurde, bestärkte sie eher noch in ihrer Ablehnung.

Seit spätestens Mitte 1988 war der britischen Premierministerin offensichtlich klar geworden, welche einschneidende Auswirkungen die einzelnen Regulierungen auf die nationale britische Wirtschaft, auf Arbeitnehmer wie Arbeitgeber, aber auch auf die Machtbefugnis nationaler Politiker haben würden — und die waren ihr eindeutig zu weitgehend. Ende Juli, als die meisten europäischen Regierungschefs in den Sommerurlaub gereist waren, holte sie zum Gegenschlag aus: Zunächst lud sie einen entschiedenen Gegner des EWS, Sir Alan Walters, ein, 1989 erneut ihr persönlicher Berater zu werden. Dann verweigerte sie Lord Cockfield

eine zweite Amtszeit in Brüssel: Er hatte sich für die europäische Integration, besonders mit seinen Vorschlägen zur Steuerharmonisierung, in einem Maße begeistert, das von Downing Street nicht geteilt wurde. Zum neuen britischen Kommissar wurde der frühere Handelsminister Leon Brittan ernannt, ein enger Vertrauter der Premierministerin.

Ihr größter Coup allerdings blieb ein Interview, das sie am 27. Juli dem BBC gab²⁹⁾: Der Präsident der EG-Kommission, der Sozialist Delors, hatte vor dem EP verkündet, daß „innerhalb der nächsten zehn Jahre 80 Prozent aller wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen nicht mehr von den nationalen Regierungen, sondern auf Gemeinschaftsebene getroffen würden“. „He went over the top“, war der Kommentar Frau Thatchers. Die britische Erwartung an den Binnenmarkt sei gekoppelt mit praktischen Erleichterungen im Kapital- und Güterverkehr sowie mit dem Abbau von Handelsbarrieren. Großbritannien konzentriere sich auf praktische Verbesserungen, z. B. auf die Abschaffung von Devisenkontrollen und die pragmatische Einführung von Ecu-Schatzanweisungen am 11. Oktober 1988 in Großbritannien: „I am very practical . . . they talk about monetary union. I say, you don't even have free movement of capital about Europe — we do.“ Befragt, ob sie sich vorstellen könne, irgendwann einmal die größte Mehrheit aller sozialen und wirtschaftlichen Entscheidungen von Großbritannien auf Europa zu übertragen, antwortete sie: „No circumstances in which I would do it . . . This is a Europe of separate countries working together.“ Der Binnenmarkt, die EWG, war für Frau Thatcher offenbar das wesentliche Ziel der EEA: „One of the reasons we went into Europe was to have a very much larger market for our goods . . . We were the ones who first sorted out the budget. We are the ones who have now sorted out agriculture. We are the ones who are now sorting out the free movement of goods, investment.“ Da die anderen EG-Staaten aber den Binnenmarkt nur als ersten Schritt in Richtung Europäische Politische Union betrachteten, sind künftige Konflikte schon vorprogrammiert.

III. Großbritannien — gleichgesinnter Partner?

Die Vorbehalte der britischen Premierministerin kamen nicht von ungefähr: Wieder einmal wurde das britische Trauma des Verlusts nationaler Souveränität durch die Abgabe nationaler Entscheidungs-

befugnis an die Gemeinschaft von „Lady de Gaulle“, wie sie auf dem Kontinent titulierte wird³⁰⁾, thematisiert. Die „airy-fairy“ Ideen der „anderen“, diese vage Vision einer Europäischen Union, die Luftschlösser, die jeglichem pragmatisch-praktischen Ansatz spotteten, seien einer britischen Öffentlichkeit nicht zuzumuten — entschied Frau Thatcher. Dabei mußte ihr als erfahre-

²⁸⁾ Dies wird auch durch eine Studie gestützt von Jacques Pelkmans/Alan Winters, *Europe's Domestic Market*, (RIIA), London 1988, besonders Kapitel 6.

²⁹⁾ Originaltext des BBC abgedruckt in Auszügen in: *Europa-Archiv*, (1988) 16, S. D 454—457.

³⁰⁾ So *Die Zeit* vom 30. 9. 1988.

ner Politikerin allerdings klar sein, daß sie mit ihren Unterschriften unter die Einheitliche Europäische Akte und das Delors-Paket die Weichen mit gestellt hatte für die über die Schaffung eines Europäischen Marktes hinausgehenden Ziele einer zukünftigen (zugegebenermaßen noch in weiter Ferne liegenden) Politischen Union.

Wenn Frau Thatcher die britische Bevölkerung für noch nicht „reif“ befand, die europäischen Tatsachen hinzunehmen, ist dies nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, daß alle britischen Regierungen — ihre miteinander geschlossenen — seit dem EG-Beitritt wenig dazu getan haben, die Öffentlichkeit über die Gemeinschaft und ihre Ziele aufzuklären und sie auf eine positive Grundeinstellung einzustimmen. Das britische Widerstreben, die Reserviertheit bei der Aufgabe nationaler Souveränität aufgrund geschichtlicher Vergangenheit und insularer Lage sind eine Seite der Medaille — die geringen Fremdsprachenkenntnisse der jüngeren Generation, die fehlende Erkenntnis, daß die EG keine außenpolitische, sondern inzwischen eine britische innenpolitische Zielsetzung ist, sind die andere. Es muß noch viel Aufklärungsarbeit in Großbritannien geleistet werden, wenn „der Mann/die Frau auf der Straße“ für Europa auch eine gewisse Neugierde — von Begeisterung soll hier gar nicht die Rede sein — entwickeln soll³¹⁾.

Erstaunlicherweise zeichnet sich in der britischen Labour Party und im Gewerkschaftsbund TUC seit Herbst 1988 ein Einstellungswandel zur EG ab, der vielleicht eine optimistischere Haltung in der britischen Öffentlichkeit auslösen kann: Nicht nur diskutierte die Labour Party auf ihrem Parteikongreß in Blackpool im Oktober 1988 die positiven Auswirkungen einer Vollmitgliedschaft Großbritanniens im EWS; es wurde vielmehr auch der Versuch gemacht, eine kohärente EG-Strategie zu entwickeln — von Austritt war keine Rede mehr³²⁾. Auf dem TUC-Kongreß in Brighton Anfang September 1988 erhielt Kommissionspräsident Delors Ovationen (!) für seine Rede über die Schaffung einer „sozialen Dimension Europas“. Das von ihm vorgeschlagene Paket für alle Mitgliedstaaten enthält nämlich die Verankerung von Mitbestimmungsrechten, weitgehenden Mindest-Sicherheits- und Gesundheitsstandards am Arbeitsplatz, garantierte Rechte auf lebenslängliche Weiterbildung und auf Umschulung sowie weitere durchgreifende Maßnahmen, die den britischen Arbeitnehmern unter einer konservativen Regierung voraussichtlich nicht zugestanden

³¹⁾ Neueste Umfragen in Großbritannien lassen für die Europawahlen im Juni 1989 wieder eine äußerst geringe Wahlbeteiligung erwarten. Die Tatsache, daß ein britischer konservativer Europa-Abgeordneter, Lord Plumb, Präsident des Europa-Parlamentes ist, hat sich auf der Insel noch nicht herumgesprochen.

³²⁾ Vgl. hierzu im einzelnen John Grahl/Paul Teague, *The British Labour Party and the European Community*, in: *The Political Quarterly*, Vol. 59 (1988) 1, S. 72—85.

würden. Vom EG-Binnenmarkt erhoffen sich Labour Party und TUC deshalb rechtliche Fortschritte, die sie auf nationaler Ebene nicht durchsetzen könnten — und Mrs. Thatcher hat ihre Abneigung gegen die Schaffung entsprechender europäischer Statuten auch schon angekündigt.

In ihrer vielbeachteten Rede vor dem Europa-Kolleg in Brügge am 20. September 1988 machte die britische Premierministerin ihre grundsätzlichen Bedingungen hinsichtlich einer Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft deutlich. Die fundamentale Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik steht ganz oben auf ihrer Liste der in Angriff zu nehmenden Probleme: „The task of reforming the Common Agricultural Policy (CAP) is far from complete . . . the CAP has become unwieldy, inefficient and grossly expensive . . . tackling these problems requires political courage.“³³⁾ Dies wird, hält man sich ihren rigorosen Verhandlungsstil in der Frage der britischen Beitragszahlungen vor Augen, in Zukunft sicherlich noch zu größeren Auseinandersetzungen mit den EG-Partnern führen und möglicherweise das Tempo bei der Schaffung des Binnenmarkts verlangsamen. Die Deregulierungen „to establish a genuinely free market in financial services, in banking, insurance, investment“ müssen, so Frau Thatcher, „umgehend und pragmatisch“ angegangen werden. Es gehe darum, die wirklichen Bedürfnisse der Verbraucher zu erkennen und sich nicht durch hochtrabende Bekenntnisse zu einer Europäischen Zentralbank den Weg zu praktischen Verbesserungen — wie freiem Kapitalverkehr, Abschaffung von Devisenkontrollen und zunehmender Handhabung des Ecu — verstellen zu lassen.

Ganz besonders wichtig ist Frau Thatcher — mit Blick auch auf manchen Abgeordneten aus ihren eigenen Reihen — die Beibehaltung des Status eines „unabhängigen souveränen Großbritanniens“, das keineswegs mehr Macht „an Brüssel“ delegiert oder Entscheidungsvollmacht auf die zur Kommission entsandte (nicht gewählte!) Bürokratie überträgt: „Certainly we want to see Europe more united and with a greater sense of common purpose. But it must be in a way which preserves the different traditions, parliamentary powers and sense of national pride in one's own country, for these have been the source of Europe's vitality through the centuries.“³⁴⁾

Die tiefgreifenden Auswirkungen des Binnenmarkts der EG, die nicht nur ein Auslöser für die

³³⁾ Abgedruckt in: *British Embassy Press Service, UK Representation Brussels*, 20. 9. 1988. Deutsch in Auszügen in: *Europa-Archiv*, (1988) 24, S. D. 682—687, hier S. D 684.

³⁴⁾ Ebd., S. 6 bzw. S. D 684. In der Umfrage des Eurobarometer, Nr. 28, Dezember 1987, sprachen sich in Großbritannien 49 Prozent der Bevölkerung gegen und nur 34 Prozent für die Schaffung einer Europäischen Union aus.

wirtschaftlichen, sondern auch für die weiteren politischen Entwicklungen Europas sind und — laut EEA, die Frau Thatcher mit unterschrieb — auch sein sollen, haben bei der britischen Politikerin, die auch in Zukunft von ihren nationalen Wählern gewählt werden will, Bedenken ausgelöst. War sie vielleicht hier nur wieder einmal couragierter als die anderen Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten und artikulierte sie die insgeheim auch in Frankreich und in der Bundesrepublik gehegten (oft hinter vollmundiger deutsch-französischer Rhetorik verborgenen) Vorbehalte gegenüber einer Delegation bislang nationaler Entscheidungen auf die EG-Kommission (in die sicherlich nicht alle Länder die erste Wahl von Politikern entsandten)? Oder hat sie einfach noch nicht begriffen, daß es sich — wie es der britische EG-Kommissar Tugendhat einmal formulierte — bei der Entwicklung Eu-

ropas um eine „Echternacher Springprozeßion“ handelt: zwei Schritte vor, einen zurück?

Um ein gemeinsames Europa bauen zu können, muß deshalb ein hohes Ziel anvisiert werden — eine Gemeinschaft, die mit einem Schuß europäischen Idealismus, mit einer europäischen Vision angereichert ist. Selbst bei den vielen Rückschlägen im einzelnen, die aufgrund von Kompromissen zwischen mittlerweile zwölf Ländern unvermeidlich sind, bleibt die Hoffnung auf das idealistische Ziel eines nicht mehr von nationalstaatlichem Kleingeist geprägten Europa. Die sechs Gründerstaaten haben sich grundsätzlich zu einer Europäischen Union bekannt. Wird sich Großbritannien, das seine Vision von einer eigenen Weltmachtstellung nach dem Zweiten Weltkrieg hat begraben müssen, dieser europäischen Vision anschließen können?

Normalisierung der Beziehungen zwischen der EG und dem RGW

Am 25. Juni 1988 haben die Europäische Gemeinschaft (EG)¹⁾ und der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) in Luxemburg eine „Gemeinsame Erklärung“ über die Aufnahme offizieller Beziehungen unterschrieben. Im 31. Jahr nach Inkraftsetzung der Verträge von Rom hat damit der östliche Wirtschaftsblock zum ersten Male die EG offiziell anerkannt. Die überaus lange politische Vorgeschichte reicht in die Zeit des Kalten Krieges zurück. Andererseits sind die Bemühungen um eine

Normalisierung der Beziehungen zwischen der EG und dem RGW auch im Zusammenhang mit Gorbatschows Reformpolitik zu sehen. Wie kam es zu dieser Normalisierung der Beziehungen, und wie wichtig ist sie für beide Seiten? Welches sind die Hauptprobleme für die EG und den RGW? Wie ist der Stand, und was kann über die zukünftige Entwicklung der Beziehungen zwischen EG und RGW gesagt werden? Dies sind einige der Fragen, auf die im folgenden eingegangen wird.

I. Eine schwierige Vergangenheit

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem RGW können in drei Phasen eingeteilt werden. Die erste Phase umspannt die Jahre von 1949, des Jahrs der Gründung des RGW²⁾, bis 1971; das Verhalten des RGW gegenüber der westeuropäischen Einigung in jenen Jahren kann umschrieben werden mit „feindseliger

Nichtbeachtung“. Die zweite Phase dauerte von 1972 bis 1984 und war gekennzeichnet durch eine grundsätzliche Veränderung des RGW, der nunmehr von der „Anerkennung von Realitäten“ sprach. Die dritte Phase in den Beziehungen wurde im Jahre 1985 von den RGW-Staaten durch einen erneuten grundsätzlichen Wandel ihrer Politik eingeleitet, denn sie akzeptierten nun die Europäische Gemeinschaft als eine „politische Einheit“.

Der Beitrag beruht auf einer ausführlicheren Untersuchung, die der Autor als Krupp Senior Associate beim Institute for East-West Security Studies in New York angefertigt hat.

Im wesentlichen haben drei Faktoren in all diesen Jahren die Beziehungen zwischen der EG und dem RGW bestimmt. Erstens war dies die ausgeprägte Feindseligkeit des RGW der westeuropäischen Einigung gegenüber; über die Jahre hinweg verminderte sich allerdings diese Feindseligkeit. Zweitens hingegen die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen stets von der politischen Großwetterlage in den Ost-West Beziehungen ab. Und drittens haben im Laufe der Jahre wirtschaftliche Aspekte für beide Seiten an Gewicht gewonnen.

¹⁾ Seit der Fusion im Jahre 1967 wird die Abkürzung „EG“ als Sammelbegriff für die drei Europäischen Gemeinschaften verwendet, nämlich die „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS), im April 1951 gegründet, sowie die „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) und die „Europäische Atomgemeinschaft“ (EAG), beide im März 1957 gegründet.

²⁾ Die Sowjetunion, Bulgarien, die Tschechoslowakei, Ungarn, Polen und Rumänien gründeten im Januar 1949 den „Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe“ mit der Zielsetzung, die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verbessern. Albanien trat dem RGW im Februar 1949 und die DDR im September 1950 bei; seit 1961 ist Albanien nur noch passives Mitglied. Weitere RGW-Mitglieder sind: die Mongolei (1962), Kuba (1972) und Vietnam (1978). Beobachterstatus haben: Afghanistan, Angola, Äthiopien, China, Laos, Mozambique, Nord-Korea und Süd-Yemen; weiterhin wurde Nicaragua zu RGW-Tagungen eingeladen. Zur Geschichte des RGW siehe ausführlicher: Heinrich Machowski, Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe: Ziele, Formen und Probleme der Zusammenarbeit, in: Ostkolleg der Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe. Strukturen und Probleme, Bonn 1987, S. 15–40; Jozef M. van Brabant, Socialist Economic Integration, London–New York 1980; Alexander Uschakow (Hrsg.), Integration im RGW. Dokumente, Baden-Baden 1983².

In den fünfziger und sechziger Jahren, der ersten Phase, hat der RGW – und insbesondere die Sowjetunion – die westeuropäischen Einigungs Bemühungen abgelehnt. Für diese negative Einstellung waren ideologische und politische Gründe ausschlaggebend³⁾.

³⁾ Hierzu siehe ausführlicher: Klaus Bolz, Zwischen Anerkennung und Ablehnung. Das Verhältnis zwischen EG und RGW, in: Hajo Hasenpflug (Hrsg.), Die EG-Außenbeziehungen. Stand und Perspektiven, Hamburg 1979, S. 425–459; Eberhard Schulz, Moskau und die Europäische Integration, München 1975. Für eine Darstellung aus sowjetischer Sicht siehe: M. Maximova, Socialist and capitalist integration in Europe: Comparative analysis, Moskau 1982.

Die zweite Phase der Beziehungen zwischen der EG und dem RGW begann im Jahre 1972. Generalsekretär Breschnew hatte im März und im Dezember dieses Jahres deutlich gemacht, daß die Sowjetunion bereit sei, die „Realitäten in West-Europa“ anzuerkennen. Diese grundsätzliche Änderung der sowjetischen Haltung der Europäischen Gemeinschaft gegenüber kann zurückgeführt werden auf das große Interesse der Sowjetunion an einer gegenseitigen Anerkennung des „status quo“ in Europa sowie an der damals anstehenden „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE). Weiterhin waren wirtschaftliche Überlegungen ebenfalls wichtig für eine neue und realistischere Politik der Sowjetunion⁴⁾.

Die Europäische Gemeinschaft hat Breschnews Stellungnahmen begrüßt. Von da an gab es drei Gruppen von Gesprächen und Verhandlungen: erstens Initiativen der EG gegenüber einzelnen RGW-Staaten; zweitens Vorschläge von RGW-Staaten gegenüber der EG und drittens Kontakte zwischen der EG und dem RGW selber. Im August 1973 hat sich der RGW erstmals um offizielle Kontakte zur EG bemüht. Im Oktober 1974 wurde dieses Interesse in einem Brief an den Präsidenten der EG-Kommission erneuert; in diesem Brief hat der RGW zum ersten Male die Gemeinschaft als eine Realität anerkannt. Im Februar 1975 haben sich dann erstmals Delegationen von beiden Organisa-

tionen in Moskau getroffen. Ein Jahr später, im Februar 1976, legte der RGW einen Vertragsentwurf über die „Grundlagen der gegenseitigen Beziehungen“ zwischen beiden Organisationen vor. Über diesen Vertragsentwurf sowie den Gegenentwurf der EG vom November 1976 haben beide Seiten in den Jahren 1977 bis 1980 verhandelt. Die Verhandlungen blieben erfolglos und wurden im Frühjahr 1980, nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan, abgebrochen.

In der zweiten Phase haben vor allem vier grundlegende Probleme die Normalisierung der Beziehungen zwischen der EG und dem RGW verhindert. Dies waren erstens die großen Unterschiede zwischen den beiden Organisationen; zweitens die Frage, ob in ein Abkommen zwischen der EG und dem RGW Regelungen über den Handel aufgenommen werden sollten; drittens das Problem der bilateralen Abkommen zwischen der EG und einzelnen RGW-Staaten und schließlich noch die Territorial-Klausel, nämlich das Problem der Einbeziehung West-Berlins in ein Abkommen. Diese vier Hindernisse umfaßten rechtliche, ökonomische und politische Probleme, die in den siebziger Jahren nicht gelöst werden konnten. Ohne eine Lösung dieser Probleme konnte es allerdings keine Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen geben.

II. Eine neue Phase in den Beziehungen zwischen EG und RGW

Die dritte Phase in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem RGW begann im Mai 1985. Der neue Generalsekretär Gorbatschow sagte dem damaligen italienischen Ministerpräsidenten Bettino Craxi bei seinem Besuch in Moskau, daß die Sowjetunion an einer Fortsetzung der 1980 unterbrochenen Verhandlungen zwischen der EG und dem RGW interessiert sei; dabei bezeichnete Gorbatschow die Europäische Gemeinschaft erstmals als eine „politische Einheit“ und vollzog damit einen ähnlichen Politikwandel wie Breschnew im Jahre 1972. Für die EG kam diese Gorbatschow-Initiative überraschend⁵⁾.

Gorbatschows neuer Vorschlag zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen war vor allem politisch motiviert und muß im Zusammenhang mit strategischen und ökonomischen Überlegungen sowie der neuen Politik gegenüber den osteuropäischen Staaten gesehen werden. Zu dieser Gorbatschow-Initiative konnte es jedoch nur kommen, weil drei wichtige Entwicklungen die Voraussetzungen dafür schufen. Die erste Gruppe von Entwicklungen betrifft die politische Klimaverbesserung in den Ost-West-Beziehungen. Hierbei ist auf den Stimmungswandel seit dem Machtantritt von Mikhail Gorbatschow im März 1985, auf seine Reformpolitik unter dem Stichwort „Perestroika“, aber auch auf die Gipfeltreffen von Gorbatschow mit Präsident Reagan in Genf, Reykjavik, Washington und Moskau sowie auf die Ausarbeitung und Unterzeichnung des INF-Vertrages hinzuweisen⁶⁾. Diese politische Klimaverbesserung hat

⁴⁾ Siehe hierzu ausführlicher: Horst Mendershausen, Die EG und Osteuropa, in: Eberhard Schulz (Hrsg.), Die Ostbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, München 1977, S. 77 ff.

⁵⁾ Es gab zwar schon 1984 einige Anzeichen für mehr Flexibilität auf Seiten des RGW, doch dies waren nur vorbereitende Maßnahmen für die Gorbatschow-Initiative. Hierzu ausführlicher: Christian Meier, Die Gorbatschow-Initiative vom 29. Mai 1985 — vor neuen Verhandlungen zwischen RGW und EG?, in: BIOst, Aktuelle Analysen, Nr. 18 vom 20. August 1985.

⁶⁾ Zu den Veränderungen, die zu den Gipfeltreffen führten, siehe ausführlicher: F. Stephen Larrabee/Allen Lynch, Gorbachev: The Road to Reykjavik, in: Foreign Policy, Winter 1986-87, S. 3-28.

damit die Möglichkeit eröffnet, erneut über eine Normalisierung der Beziehungen zwischen EG und RGW zu verhandeln.

Die zweite Gruppe von Entwicklungen betraf die zunehmenden ökonomischen Schwierigkeiten der RGW-Staaten, die verbesserte Beziehungen zur EG in einem positiven Licht erscheinen ließen. Schließlich gab es noch eine dritte Gruppe von Entwicklungen, die auf Entscheidungen der beiden Organisationen beruhten. So haben die Mitgliedstaaten auf dem RGW-Gipfeltreffen im Juni 1984 grundlegende Entscheidungen für das kommende Jahrzehnt getroffen⁷⁾. Auf der anderen Seite hatte die EG Mitte der achtziger Jahre ihre Krise überwunden, mit Spanien und Portugal neue Mitglieder aufgenommen und beschlossen, bis zum Jahre 1992 den Gemeinsamen Markt zu vollenden; weiterhin

haben die Mitgliedstaaten das Ziel der Europäischen Politischen Gemeinschaft bestätigt⁸⁾. Sowohl die Erweiterung der Gemeinschaft als auch die Vollendung des Gemeinsamen Marktes brachten für den Außenhandel der RGW-Staaten neue Probleme.

All diese Veränderungen, Ereignisse und Entwicklungen schufen eine neue Situation, die eine Fortführung der Verhandlungen zwischen der EG und dem RGW ermöglichte. Doch diese Verhandlungen konnten nur zu Ergebnissen führen, wenn sich herausstellen sollte, daß die RGW-Staaten ihre Politik im Hinblick auf die erwähnten grundlegenden Hindernisse für eine Normalisierung entscheidend geändert hatten. Dies mußte sich in den Verhandlungen herausstellen.

III. Die Verhandlungen über eine „Gemeinsame Erklärung“

Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem RGW über eine Normalisierung ihrer Beziehungen hatten einen schwierigen Start, wurden mehrfach unterbrochen und konnten erst nach drei Jahren erfolgreich abgeschlossen werden. Nach Gorbatschows Initiative vom Mai 1985 war der offizielle Vorschlag des RGW in einem Brief des Sekretärs des RGW, Vyacheslav Sychev, an den Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, enthalten. Der RGW bot an, eine „Gemeinsame Erklärung“ auszuhandeln, um die Beziehungen zwischen beiden Organisationen zu verbessern. Willy de Clercq, der zuständige EG-Kommissar, verwies in seinem Antwortschreiben darauf, daß die EG grundsätzlich bereit sei, jedoch zusätzliche Informationen über die vorgeschlagene „Gemeinsame Erklärung“ wünsche.

Weiterhin machte er erneut den EG-Standpunkt deutlich, daß die Gemeinschaft nichts unternehmen wolle, was die bilateralen Beziehungen der EG mit den RGW-Staaten belasten könne.

Im September 1985 kam das Antwortschreiben des RGW mit einem 250-Worte-Entwurf für eine Gemeinsame Erklärung. Der entscheidende Satz in diesem Entwurf war die Feststellung des RGW, daß die beiden Organisationen offizielle Beziehungen „im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten“ auf-

nehmen sollten⁹⁾. Mit dieser Formulierung hatten die RGW-Staaten einen grundlegenden Politikwandel vollzogen und ein wichtiges Hindernis für offizielle Beziehungen aus dem Wege geräumt. Denn diese Formulierung war die Umschreibung dafür, daß in die „Gemeinsame Erklärung“ keine Handelsfragen aufgenommen werden sollten, da der RGW keine Zuständigkeiten für den Außenhandel besitzt.

Nun lag es an der EG, einen Weg zu finden, um ihre beiden Ziele zu verwirklichen, nämlich offizielle Beziehungen zum RGW herzustellen und gleichzeitig die Beziehungen zu den RGW-Staaten zu verbessern. Nach monatelangen Diskussionen beschloß die Gemeinschaft ein Konzept, das als „paralleler Ansatz“ bezeichnet wurde. Dementsprechend schrieb Willy de Clercq im Januar und Februar 1986 Briefe sowohl an den RGW als auch an die europäischen RGW-Staaten¹⁰⁾. Diese Briefe waren nahezu identisch und enthielten drei Punkte: Die EG definierte ihren „parallelen Ansatz“, legte sich darauf fest, daß Handelsfragen nur mit den RGW-Staaten besprochen werden sollten, und stimmte dem RGW-Vorschlag zu, die Bemühungen zur Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen fortzuführen. Die Antwortschreiben trafen bei der EG im März, April und Mai

⁷⁾ Zu den Ergebnissen des RGW-Gipfeltreffens siehe: Die Gipfelkonferenz der RGW-Länder in Moskau im Juni 1984, abgedruckt in: Europa-Archiv, (1984) 18, S. D513—D530.

⁸⁾ Siehe hierzu die Mailänder Beschlüsse: Dokumente zur Tagung des Europäischen Rates in Mailand im Juni 1985, in: Europa-Archiv, (1985) 16, S. D435 ff.

⁹⁾ Zum Inhalt der Briefe siehe: Agence Europe, CEE/Comcon vom 14. Juni 1985, 29. Juli 1985, 1. Oktober 1985; siehe auch: Bulletin der EG, 7/8-1985 und 10-1985.

¹⁰⁾ Die EG hat den RGW-Staaten Kuba, Mongolei und Vietnam keine Briefe zukommen lassen, weil die EG keine neuen Probleme schaffen wollte und es für die Gemeinschaft vor allem um die Verbesserung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten ging.

1986 ein. In allen Briefen wurde der „parallele Ansatz“ der EG akzeptiert, es gab jedoch auch inhaltliche Unterschiede. Innerhalb von zwölf Monaten gelang es, zwei wichtige Hindernisse für die Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und dem RGW zu beseitigen. Das Berlin-Problem blieb weiterhin ungelöst¹¹⁾.

Ein erstes Treffen zweier Delegationen von EG und RGW fand vom 22.–24. September 1986 in Genf statt. Zwar konnten sich die Teilnehmer im wesentlichen über einen Entwurf für eine „Gemeinsame Erklärung“ einig, es zeigte sich jedoch, daß für West-Berlin noch kein Kompromiß möglich war – und dies sollte bis Mai 1988 so bleiben. So scheiterte auch das zweite Expertentreffen vom März 1987 in Genf am Berlin-Problem. Es kam zu taktischen Verzögerungen und monatelangen Unterbrechungen der Verhandlungen. Ohne eine Lösung für das Berlin-Problem konnte es keine Fortschritte geben.

Beim Berlin-Problem besaß die EG keine Flexibilität, denn West-Berlin ist seit 1957 Bestandteil der Gemeinschaft; andererseits wollte der RGW West-Berlin nicht in der „Gemeinsamen Erklärung“ erwähnen. Der Durchbruch kam im Mai 1988, als sich beide Seiten auf die „Ungarn-Formel“ einigten. Nach dieser Formel, die vorher schon im Abkommen mit Ungarn verwendet wurde – daher der Name –, wird West-Berlin zwar nicht erwähnt, aber über eine Formulierung miteinbezogen, die

das Abkommen als gültig erklärt für jene Gebiete, in denen der EWG-Vertrag angewendet wird, also auch für West-Berlin.

Die „Gemeinsame Erklärung über die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe“ wurde am 25. Juni 1988 in Luxemburg unterzeichnet¹²⁾. Sie ist recht kurz, umfaßt nur sechs Punkte und einige einleitende Bemerkungen. Wichtig sind die Formulierungen, daß EG und RGW „offizielle Beziehungen“ aufnehmen und daß sich die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen auf die „Bereiche ihrer jeweiligen Zuständigkeit“ erstrecken soll; ferner wird in Punkt 5 mit der „Ungarn-Formel“ West-Berlin einbezogen, und Punkt 6 legt fest, daß die Erklärung in allen Amtssprachen der beteiligten Staaten Gültigkeit besitzt, also auch in mongolischer und vietnamesischer Sprache.

Rückblickend kann festgestellt werden, daß drei grundlegende Hindernisse für ein Abkommen zwischen den beiden Organisationen durch Politikänderungen der RGW-Staaten beseitigt wurden. Dies gilt sowohl für die Ausklammerung von Handelsfragen aus der „Gemeinsamen Erklärung“ als auch für die Durchsetzung bilateraler Abkommen und ebenso für die Territorial-Klausel. In allen drei Punkten haben die RGW-Staaten die Position der Gemeinschaft übernommen, die sich seit den siebziger Jahren nicht verändert hat.

IV. Ziele und Motive für eine Normalisierung

Mehr als 100 Staaten unterhalten bereits offizielle Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft. Die Normalisierung der Beziehungen zu den RGW-Staaten ist in dieser Hinsicht also nichts Neues. Konkret mußte die Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen drei Aspekte umfassen: Erstens offizielle diplomatische Beziehungen zwischen der EG und dem RGW sowie zu den RGW-Staaten, also zum Beispiel die Einrichtung von Botschaften; zweitens umfassende Handelsabkommen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten des RGW; drittens Bemühungen zur Verbesserung der Beziehungen in dem Sinne, daß die EG ungestört in internationalen Or-

ganisationen und Konferenzen mitarbeiten könne, denn dies war nicht immer so.

Während die diplomatischen Beziehungen die Möglichkeit schaffen würden, jederzeit bestehende politische, ökonomische und finanzielle Probleme zwischen den beiden Organisationen zu besprechen, würden die bilateralen Handelsabkommen den Rahmen vorgeben für einen wachsenden Außenhandel zwischen der Gemeinschaft und den RGW-Staaten und müßten dementsprechend Regelungen für zahlreiche Probleme enthalten, zum Beispiel für Quoten und Zölle, Boykottmaßnahmen und Embargos, Kredite und Subventionen, Joint Ventures und anderes mehr. Dies wäre jedoch nur ein Rahmen und noch keine Garantie für eine erfolgreiche Ausweitung des Ost-West-Handels. Ein Erfolg ist nur möglich, wenn der gesteckte Rahmen von der Wirtschaft akzeptiert und ausgefüllt wird.

¹¹⁾ Siehe hierzu ausführlicher: John Maslen, *The European Community's relations with the State-Trading countries of Europe 1984–1986*, in: *Yearbook of European Law* 1986, Oxford 1987, S. 335–356.

¹²⁾ Die Gemeinsame Erklärung ist abgedruckt in: *Europa-Archiv*, (1988) 19, S. D576f.

Damit sind bereits die wichtigsten Zielsetzungen für eine Normalisierung angesprochen. Zur Interessenslage beider Seiten wird von zahlreichen Beobachtern die These vertreten, der RGW sei an verbesserten Beziehungen zur Gemeinschaft vor allem aufgrund der Bedeutung des Ost-West-Handels und insbesondere der Einfuhr moderner Technologie aus westeuropäischen Staaten interessiert, während im Falle der Gemeinschaft politische Zielsetzungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Ost-West-Beziehungen im Vordergrund ständen. Diese drei Gruppen von Argumenten stellen den politischen Kern der Auseinandersetzung dar.

Bei der Frage der Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen gilt es zu berücksichtigen, daß die EG zwar die volle Zuständig-

keit für eine gemeinsame Außenhandelspolitik besitzt, jedoch nicht für eine gemeinsame Außenpolitik. Für die Außenpolitik sind weiterhin die Mitgliedstaaten verantwortlich, die jedoch mehr und mehr im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) ihre nationalen Außenpolitiken koordinieren. Die Normalisierung und Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen betrifft deshalb zuerst die ökonomischen Beziehungen zwischen der EG und den RGW-Staaten. Daraus ergibt sich die Bedeutung der ökonomischen Aspekte für die Verbesserung der Beziehungen. Weiterhin gilt es zu berücksichtigen, daß der RGW die Zuständigkeit weder für eine Außenpolitik noch für eine Außenhandelspolitik besitzt und deshalb die ökonomischen Probleme im Rahmen der bilateralen Abkommen zu behandeln sind.

V. Ost-West-Handel vor neuen Problemen?

Der Ost-West-Handel befindet sich zur Zeit in einer Übergangsphase. Es steht noch nicht fest, ob es sich nur um eine Atempause oder tatsächlich um eine Wende hin zu einer besseren Zukunft handelt. Die Boomphase des Ost-West-Handels begann Anfang der siebziger Jahre mit einer grundlegenden Verbesserung der politischen Beziehungen, die sich in einer beispiellosen Ausweitung der Handelsbeziehungen niederschlug. Anfang der achtziger Jahre stagnierte der Ost-West-Handel. Einige RGW-Staaten haben ihre Westimporte sogar erheblich gekürzt. So hat Rumänien seine Westimporte halbiert, und Polen verminderte seine Einfuhren aus westeuropäischen Staaten um 30 Prozent¹³⁾. Dahinter standen ökonomische Probleme bislang unbekanntes Ausmaßes im Hinblick auf Wirtschaftswachstum, Außenhandel und Verschuldung. Wie andere hochverschuldete Länder bereits vorher, so haben auch die RGW-Staaten ein Konzept angewandt, das als ersten Schritt wesentliche Einfuhrkürzungen und als zweiten Schritt eine Ausweitung der Exporte vorsieht. Kurzfristig konnte ein beachtlicher Erfolg erzielt werden: Die RGW-Staaten schafften es, ihr Leistungsbilanzdefizit von 8,2 Milliarden Dollar im Jahre 1980 in einen Überschuß von drei Milliarden Dollar 1984 umzukehren. Das Problem war jedoch damit nicht gelöst, denn sie erzielten diesen Erfolg, indem sie die Einfuhren

kürzten, statt die Ausfuhren zu erhöhen. Die RGW-Staaten mußten wie andere hochverschuldete Länder die Erfahrung machen, daß eine drastische Kürzung der Einfuhren zwar schnelle Erfolge bringt, mittelfristig aber neue Schwierigkeiten schafft.

Mitte der achtziger Jahre kamen weitere Probleme hinzu: Der Ost-West-Handel stagnierte, und die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den ost- und westeuropäischen Staaten hat weiter abgenommen. Der Sturz der Weltmarktpreise für Erdöl und Erdgas im Jahre 1986 sowie der Kursverfall des Dollars brachten vor allem für die Sowjetunion neue Probleme; ihre Exporterlöse gingen um 30 Prozent zurück. Die kleineren RGW-Staaten waren von diesen Entwicklungen weniger betroffen, doch konnten sie keine grundlegende Verbesserung ihres Außenhandels mit westeuropäischen Staaten erzielen.

Beim Ost-West-Handel gilt es, einige strukturelle Unterschiede zwischen der EG und den RGW-Staaten zu berücksichtigen, die für das Verständnis der Probleme von Bedeutung sind. Es kann grundsätzlich festgestellt werden, daß der Ost-West-Handel für die RGW-Staaten wichtiger als für die EG-Staaten ist. So haben die EG-Staaten selbst in der Blütezeit des Ost-West-Handels nie mehr als sieben Prozent ihrer Ausfuhren an RGW-Staaten geliefert und nur bis zu neun Prozent ihrer Einfuhren von ihnen bezogen. In den achtziger Jahren ging der Anteil der RGW-Staaten am Außenhandel der EG-

¹³⁾ Siehe zu diesen Entwicklungen ausführlich: EC-Commission, Trade with State-Trading Countries in Europe, Brüssel 1985; Hans-Dieter Jacobsen, Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen als deutsch-amerikanisches Problem, Baden-Baden 1986.

Staaten schrittweise zurück und macht nunmehr weniger als 2,5 Prozent aus¹⁴).

Für die RGW-Staaten besitzt der Ost-West-Handel eine größere ökonomische Bedeutung. Dies läßt sich allein schon an den Außenhandelsanteilen ablesen. So hat die Sowjetunion noch im Jahre 1984 etwa ein Drittel ihrer Exporte an westeuropäische Staaten geliefert, während es im Falle der sechs kleineren RGW-Staaten etwa 29 Prozent waren. Bei den Einfuhren bezogen die RGW-Staaten zwischen 38 Prozent (Ungarn) und 15 Prozent (Bulgarien) aus westeuropäischen Staaten¹⁵). Zwar haben sich diese Anteile verändert, die Unterschiede blieben aber bestehen.

Ein weiterer struktureller Unterschied betrifft die Aufteilung des Ost-West-Handels. Zwar stellt die Bundesrepublik den größten Markt für die RGW-Staaten dar, doch läßt sich ihre Situation innerhalb der Gemeinschaft kaum mit jener der Sowjetunion vergleichen, auf die rund zwei Drittel des EG-Osthandels entfallen. Die anderen RGW-Staaten folgen mit weitem Abstand und Anteilen zwischen vier und zehn Prozent. Der wichtigste strukturelle Unterschied betrifft jedoch die Zusammensetzung der gehandelten Waren. Die Einfuhren der Gemeinschaft aus RGW-Staaten bestanden zu 60 und mehr Prozent aus Rohstoffen und insbesondere Energierohstoffen. Im Falle der Sowjetunion betrug dieser Anteil in manchen Jahren mehr als 80 Prozent und ging erst 1986 im Zusammenhang mit dem Preisverfall bei den Energierohstoffen auf etwa 65 Prozent zurück.

Mineralische Brennstoffe bilden auch bei der Ausfuhr der kleineren RGW-Staaten in die Gemeinschaft den Hauptposten. Demgegenüber sind die Ausfuhren von Nahrungsmitteln, aber auch von Fertigerzeugnissen — insbesondere von Maschinen

und Ausrüstungsgütern — für die RGW-Staaten nur von untergeordneter Bedeutung¹⁶).

Die Struktur der EG-Ausfuhren in die RGW-Staaten ist davon grundlegend verschieden. Etwa ein Drittel der EG-Ausfuhren besteht aus Fertigerzeugnissen, vor allem aus Ausrüstungsgütern, weitere 40 Prozent bestehen aus Vorleistungsprodukten, zum Beispiel Chemieprodukte, Eisen- und Stahlwaren, schließlich noch bis zu 20 Prozent aus Nahrungsmittellieferungen. Interessanterweise besitzen die RGW-Staaten recht ähnliche Strukturmuster bei ihren Westimporten.

Angesichts dieser strukturellen Unterschiede sowie der in mehreren RGW-Staaten unübersehbaren schwerwiegenden ökonomischen Probleme müssen die Aussichten für eine wesentliche Ausweitung des Ost-West-Handels in den kommenden Jahren wohl als bescheiden gekennzeichnet werden. Ein beachtlicher Zuwachs der RGW-Ausfuhren in die Gemeinschaft ist kurzfristig nicht zu erwarten. Die Energiepreise blieben auch 1988 auf niedrigem Niveau, so daß für das wichtigste Exportprodukt der RGW-Staaten — und insbesondere für das der Sowjetunion — die Lage weiterhin schwierig ist. Und das sonstige Warenangebot der RGW-Staaten läßt keine großen Exportzuwächse in die Gemeinschaft zu; auch in dieser Hinsicht hat sich die Lage zumindest in einigen RGW-Staaten weiter verschlechtert. Wenn es aber den RGW-Staaten nicht gelingt, ihre Ausfuhren zu erhöhen, dann wird es auch nur eine begrenzte Ausweitung ihrer Einfuhren aus der Gemeinschaft geben können. Zwar haben die RGW-Staaten einen großen Bedarf an westlichen Ausrüstungsgütern und insbesondere an westlicher Technologie, doch müssen sie diese Einfuhren über Exporte finanzieren, da für einige RGW-Staaten der Handlungsspielraum für kreditfinanzierte Westimporte ausgeschöpft ist; dies gilt sicherlich nicht für die Sowjetunion.

In den siebziger Jahren wurde ein wesentlicher Teil der EG-Ausfuhren in kleinere RGW-Staaten über Westkredite finanziert. Als Ergebnis wuchs die Verschuldung der RGW-Staaten an und erreichte im Jahre 1981 mit 89 Milliarden Dollar einen Rekordstand. Nun spürten einige RGW-Staaten die Last der Rückzahlungen; zudem wurde es für sie sehr schwierig, neue Westkredite zu bekommen.

¹⁴ Der amerikanische und der japanische Osthandel sind noch von wesentlich geringerer Bedeutung. So haben die USA im Jahre 1984 rund 0,7 Prozent ihrer Einfuhren aus osteuropäischen Staaten bezogen und 1,9 Prozent ihrer Exporte dorthin verkauft. Die Zahlen für den japanischen Osthandel sind: 1,3 Prozent bei den Einfuhren und 2,9 Prozent bei den Ausfuhren. Zu den Zahlenangaben siehe: EC-Commission (Anm. 13), insbesondere Tabellen 1–52; ausführlicher geht darauf ein: Claudia Wörmann, Osthandel als Problem der Atlantischen Allianz, Bonn 1986, insbesondere S. 67 ff.; siehe auch: Ist die Talsohle im Ostexport überwunden?, in: Neue Zürcher Zeitung vom 15. 11. 1988.

¹⁵ Die Anteile in Prozent bei den Ausfuhren: Ungarn 38, Polen 37, DDR 31 und CSSR 20; die Anteile bei den Einfuhren: Sowjetunion 34, Polen 33, DDR 31, Rumänien 21 und CSSR 18 Prozent. Zu den Zahlenangaben und weiteren Einzelheiten siehe: UN-ECE, Economic Survey of Europe in 1987–1988, New York 1988, S. 289 ff.

¹⁶ Siehe hierzu ausführlicher: Ost-West-Handel stagniert, in: DIW-Wochenbericht 46/87, S. 627 ff.; Osthandel verliert erneut an Bedeutung, in: DIW-Wochenbericht 13/88, S. 182 ff. und: Ost-West-Handel stagniert weiter, in: DIW-Wochenbericht 44/88, S. 587–594.

Wie bereits erwähnt, haben die RGW-Staaten in diesen Jahren ihre Westimporte zum Teil erheblich gekürzt und ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft stabilisiert. Auf diese Weise gelang es ihnen, ihre Verschuldung gegenüber westlichen Kreditgebern auf 82 Milliarden Dollar im Jahre 1984 zu reduzieren. Aber die Verschuldung stieg im folgenden Jahr erneut auf 89 Milliarden Dollar an und erreichte 1987 mit über 117 Milliarden Dollar eine neue Rekordhöhe¹⁷⁾.

Obwohl damit für einige RGW-Staaten einer von zwei Wegen zur Finanzierung zusätzlicher Westimporte versperrt ist — nämlich die Kreditfinanzierung —, so bleibt die Möglichkeit, die Ausfuhren in die Gemeinschaft zu erhöhen, um über höhere Exporterlöse die Einfuhren ausweiten zu können. Andere RGW-Staaten können weiterhin Westkredite erhalten; zum Beispiel hat die Bundesrepublik im Herbst 1987 Ungarn einen Milliardenkredit gewährt. Im Falle Polens wurde mehrmals laut über neue Kredite nachgedacht. Aber diese Möglichkeit stand vor allem für die Sowjetunion offen, die aufgrund ihres Rohstoffreichtums und ihrer geringen Verschuldung von den westlichen Banken stets als Land mit einem geringen Kreditrisiko eingestuft wurde¹⁸⁾. Die Sowjetunion lehnte mehrere Kreditangebote westlicher Banken ab und blieb bei ihrer restriktiven Verschuldungspolitik.

VI. Technologietransfer als Problem

Eine zweite Gruppe von Argumenten betrifft den Technologietransfer und die damit verbundenen Probleme. Wenn es sich beim Ost-West-Handel nur um Außenhandel verschiedener Staaten und Staatenverbindungen handeln würde, dann gäbe es keine Probleme mit dem Technologietransfer. Der Verkauf von moderner Technologie an RGW-Staaten ist ein Problem vor allem aufgrund seiner politischen Implikationen. Die RGW-Staaten sind

Erst im Laufe des Jahres 1988 änderte die Sowjetunion ihre Verschuldungspolitik. Dahinter standen zwei Ursachen: Zum einen die anhaltend hohen Verluste bei den Exporterlösen aufgrund der niedrigen Energiepreise sowie des schwachen Dollarkurses, zum anderen war der wachsende Bedarf an Westkrediten zur Finanzierung der Gorbatschowschen Reformpolitik wohl mitentscheidend¹⁹⁾. So hat die Sowjetunion im Januar 1988 erstmals auf einem westlichen Kapitalmarkt Gelder aufgenommen, und zwar 100 Millionen Franken in der Schweiz. Im Juli 1988 folgte die erste D-Mark-Anleihe der Sowjetunion in Höhe von 500 Millionen DM. Eine wahre Flut an Westkrediten für die Sowjetunion wurde im Oktober 1988 unterzeichnet. Insgesamt erhielt die Sowjetunion innerhalb weniger Wochen neue Westkredite in Höhe von neun Milliarden Dollar. Davon kamen drei Milliarden DM von Banken aus der Bundesrepublik, je zwei Milliarden Dollar aus Frankreich und Japan sowie weitere Kredite von britischen, italienischen und österreichischen Banken²⁰⁾. Bei einer Gesamtverschuldung von nur 27 Milliarden Dollar markierte die Aufnahme von weiteren neun Milliarden Dollar innerhalb von zwei Wochen einen klaren Politikwandel auf Seiten der Sowjetunion. Die Sowjetunion blieb für die Banken ein „gutes Risiko“, da sie nur fünf Prozent ihrer Exporterlöse für den externen Schuldendienst aufwenden muß.

gleichzeitig Mitglieder im Warschauer Pakt und gelten deshalb als militärische Gegner der EG-Staaten, die zur NATO gehören — mit der Ausnahme Irlands. Da nun Technologietransfer oftmals aus moderner Technologie besteht, die sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich eingesetzt werden kann („dual use technology“), kommt der Verkauf moderner Technologien an RGW-Staaten

¹⁷⁾ Zu den Zahlenangaben siehe: East European Debt: So have we learnt our lesson?, in: The Economist vom 30. Juli 1988, S. 76 ff.; der Economist meint sogar, daß die RGW-Staaten in den neunziger Jahren die lateinamerikanischen Staaten bei der Verschuldungsproblematik ablösen werden. Siehe auch: UN-ECE, Economic Survey of Europe in 1987 — 1988, New York 1988; ebenso: Wirtschaftliche Instabilität im Ostblock, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26. 11. 1988.

¹⁸⁾ Zur Verschuldungspolitik der Sowjetunion siehe ausführlich: Klaus Schröder, Die Kredit- und Verschuldungspolitik der Sowjetunion gegenüber dem Westen, Baden-Baden 1987.

¹⁹⁾ Auf diese Diskussion geht ausführlicher ein: Lawrence J. Brainard, Finanzierung der sowjetischen Reformen durch den Westen? Die Bedeutung westlicher Kredite für die UdSSR, in: Neue Zürcher Zeitung vom 9./10. Oktober 1988.

²⁰⁾ Siehe hierzu: Erstmals eine D-Mark-Anleihe der Sowjetunion, in: Neue Zürcher Zeitung vom 29. Juli 1988; Deutscher Kredit an Moskau vor der Unterzeichnung, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. Oktober 1988; Französische Kreditsignale an die Sowjetunion, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21. Oktober 1988; US-Bedenken gegen Westkredite an Moskau, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26. Oktober 1988.

nicht nur deren Volkswirtschaften zugute, sondern gleichzeitig wird auch der militärische Gegner in wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht gestärkt²¹⁾. Deshalb kann ein unkontrollierter Technologietransfer nicht im Interesse der EG-Staaten liegen, da sie auf diesem Wege die Rüstungsspirale weiter in die Höhe treiben und ihre eigenen Verteidigungsbemühungen untergraben würden. Beim Technologietransfer besteht das eigentliche Problem für die EG-Staaten darin, einen Kompromiß zwischen ökonomischen, militärischen und politischen Interessen zu finden.

Der Verkauf moderner Technologie an RGW-Staaten wirft drei grundsätzliche Probleme auf, nämlich die der Bedeutung, der Definition und der Kontrolle des Technologietransfers. Obwohl es keine eindeutige Antwort auf die Frage nach der *Bedeutung des Technologietransfers* für die RGW-Staaten gibt, so kann doch Gordon Smith zugestimmt werden, wenn er feststellt, es gebe „keinen Zweifel daran, daß die Sowjetunion dringend westliche Technologie braucht und sehr daran interessiert ist, um verschiedene Bereiche ihrer stagnierenden Wirtschaft zu reformieren“²²⁾. Dies gilt auch für die anderen RGW-Staaten. Die Bedeutung des Technologietransfers läßt sich nicht am Volumen und auch nicht an den Importquoten ablesen, vielmehr ist es der qualitative Aspekt, der westliche Technologien für die RGW-Staaten so wichtig macht. Mittlerweile wird die Bedeutung des Technologietransfers auch in den RGW-Staaten offen diskutiert²³⁾.

Die zweite Frage betrifft die *Definition des Technologietransfers*. Welcher Teil der modernen Technologie sollte den RGW-Staaten vorenthalten werden, weil sonst der militärische Gegner gestärkt

würde? Ein Grobraster ist leicht zu erstellen. Natürlich sollten keine Waffen und auch nicht solche Güter verkauft werden, die nur im militärischen Sektor eingesetzt werden können. Es wird jedoch in zahlreichen Bereichen immer schwieriger, eine Unterscheidung zwischen militärischer und ziviler Nutzung zu treffen. Dies gilt insbesondere für Computer und moderne Kommunikationstechnologie sowie für alle Arten von Elektronik. Eine allzeit gültige Definition für den Technologietransfer wird es deshalb nicht geben können; statt dessen muß die Definition regelmäßig überprüft und den Gegebenheiten angepaßt werden.

Die dritte Frage betrifft die *Kontrolle des Technologietransfers*. Dies ist ein altes Problem, das jedoch aufgrund der modernen Technologien immer schwieriger wird. Bereits im Jahre 1949 wurde das *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*, das berühmte *CoCom*, gegründet, um die Kontrollen der Mitgliedstaaten beim Export von strategischen Gütern an kommunistische Staaten zu koordinieren. Mittlerweile gehören dem *CoCom* 15 führende westliche Industriestaaten an, vor allem die NATO-Staaten und Japan²⁴⁾.

Die *CoCom*-Staaten sind sich darin einig, alle Ausfuhren in RGW-Staaten zu verbieten, die direkt die militärische Kapazität des Warschauer Pakts vergrößern würden. Aber in der Frage der Kontrolle der *dual use*-Technologien, also jener Produkte, die sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich verwendet werden können, gibt es unter den Mitgliedstaaten grundlegende Meinungsunterschiede.

Bei diesem Streit geht es um die unterschiedliche Interpretation des Harmel-Berichts aus dem Jahre 1967, der immer noch die gültige NATO-Konzeption darstellt und in dem die Verteidigungs- wie die Entspannungsbemühungen als die beiden Pfeiler der Sicherheit der NATO-Staaten definiert werden. Während amerikanische Regierungen — insbesondere in den acht Jahren unter Präsident Reagan²⁵⁾ — die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den RGW-Staaten eingeschränkt sehen wollten, weil sie den Warschauer Pakt unmittelbar wirtschaftlich und militärisch stärken, haben die europä-

²¹⁾ Zu dieser Problematik siehe ausführlicher: Office of Technology Assessment, *Technology and East-West Trade*, Washington, D. C., 1981; Morris Bornstein, *East-West Technology Transfer: The Transfer of Western Technology to the USSR*, Paris 1985.

²²⁾ Gordon B. Smith, *The Politics of East-West Trade*, in: ders. (Ed.), *The Politics of East-West Trade*, Boulder-London 1984, S. 1–32, hier: S. 14 (Übersetzung v. V.); siehe hierzu auch: Angela E. Stent, *Technology Transfer to the Soviet Union*, Bonn 1983.

²³⁾ Dies gilt auch für die Sowjetunion. Dort hat zum Beispiel Gorbatschow im Oktober 1987 in einer öffentlichen Rede mit scharfen Worten die schlechten Ergebnisse der sowjetischen Landwirtschaft kritisiert und eine „radikale Reform“ gefordert, die mit Hilfe importierter westlicher Technologie durchgeführt werden müsse, um die bestehende „technische Rückständigkeit“ zu beseitigen. Siehe hierzu: Gorbatschow kritisiert Versorgungsmängel, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 20. Oktober 1987. Experten meinen, daß Gorbatschows Feststellung nicht nur für die Landwirtschaft und die Verarbeitung der Nahrungsmittel richtig sei, sondern ebenfalls für die Sektoren Energieproduktion und Maschinenbau.

²⁴⁾ Zum *CoCom* siehe ausführlich: Gary K. Bertsch, *East-West Strategic Trade, CoCom and the Atlantic Alliance*, Paris 1983. Dem *CoCom* gehören einige wichtige Lieferanten von moderner Technologie jedoch nicht an, zum Beispiel die Schweiz, Österreich, Schweden, aber auch die asiatischen Schwellenländer.

²⁵⁾ Zur amerikanischen Politik siehe ausführlicher: Hans-Dieter Jacobsen, *High Technology and U. S. Foreign Trade Relations*, in: *Außenpolitik*, (1985) 4, S. 405–417; ders., *Die Osthandelspolitik des Westens: Konsens und Konflikt*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/85, S. 19–31.

schen NATO-Staaten den Handel mit dem Osten „als Beitrag zur langfristigen Vertrauensbildung zwischen den Blöcken und zur Stabilisierung und Verstärkung der West-Ost-Beziehungen insgesamt betrachtet“²⁶⁾. Nach jahrelangen Diskussionen über eine Reform des *CoCom*, die auf der Grund-

lage mehrerer Studien geführt wurde²⁷⁾, gelang es dann zumindest, die *CoCom*-Liste mit den doppelt verwendbaren (*dual use*) Gütern zu kürzen²⁸⁾. Hierfür war mitentscheidend, daß in den vergangenen Jahren die amerikanische Osthandelspolitik der europäischen angepaßt wurde²⁹⁾.

VII. Osthandel als politischer Hebel?

Eine dritte Gruppe politischer Argumente betrifft die Frage, ob die westlichen Staaten durch Zugeständnisse beim Osthandel die RGW-Staaten bewegen können, im politischen Bereich Entgegenkommen zu zeigen. Der Osthandel also ein Hebel zur Durchsetzung politischer Ziele? Ein Großteil des Osthandels kommt hierfür nicht in Betracht, weil er für beide Seiten wirtschaftlich vorteilhaft ist und zu Marktkonditionen abgeschlossen wird. Es gibt allerdings zahlreiche Abschlüsse, bei denen die ökonomischen und politischen Aspekte eng verflochten sind, und zwar sowohl bei der Begründung als auch bei den Auswirkungen. Hierfür sind verschiedene Kreditvereinbarungen der Bundesrepublik mit Polen, der DDR, der Sowjetunion und Ungarn ein gutes Beispiel. Sicherlich waren für diese Kredite ökonomische Gesichtspunkte wichtig, aber politische waren in manchen Fällen ausschlaggebend.

Es gibt keine direkte Koppelung ökonomischer Vorteile für RGW-Staaten an politische Zugeständ-

nisse gegenüber den EG-Staaten. Weder läßt die Gemeinschaft den RGW-Staaten eine Art Entwicklungshilfe zukommen, noch ist der Osthandel für die RGW-Staaten von solcher Bedeutung, daß sie bereit wären, einen hohen politischen Preis dafür zu bezahlen. Aber über eine Ausweitung des Ost-West-Handels können die Voraussetzungen für bessere politische Beziehungen geschaffen werden. Es handelt sich nicht um ein „Null-Summen-Spiel“, sondern hierbei gewinnen alle Teilnehmer.

Das Ziel sollte sein, über eine Ausweitung des Ost-West-Handels eine Art positiver Interdependenz in einem Ausmaße zu schaffen, daß beide Seiten politisch und ökonomisch mehr verlieren als gewinnen würden, falls sie in politisch schwierigen Zeiten die Verbindungen abbrechen sollten. Mittelfristig würden wohl offizielle Beziehungen und bilaterale Handelsabkommen dazu beitragen, stabilere Beziehungen in diesem Sinne aufzubauen.

²⁶⁾ Jürgen Ruhfus, Die politische Dimension der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West, in: Europa-Archiv, (1987) 1, S. 1–10, hier S. 7. Dr. Jürgen Ruhfus ist Staatssekretär des Auswärtigen Amtes.

²⁷⁾ Hierzu wurden Analysen angefertigt von der NATO, der OECD, der IEA und vom *CoCom*; einen zusammenfassenden Überblick gibt Angela E. Stent, Studien im Atlantischen Bündnis über die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen: eine kritische Bestandsaufnahme, in: Europa-Archiv, (1984) 21, S. 655–666.

²⁸⁾ Die Bundesrepublik wurde im Oktober 1988 von den europäischen Mitgliedstaaten unterstützt, als sie sich beim *CoCom*-Treffen in Paris für eine weitere Liberalisierung des Handels mit den osteuropäischen Staaten einsetzte und vor allem eine Erleichterung des Technologietransfers erreichen wollte. Diese Bemühungen stießen bei den USA auf Bedenken. Siehe hierzu: Bonn plädiert für erleichterte Ostexporte, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28. Oktober 1988.

²⁹⁾ Diese Politikänderung hat sich auch in konkreten Entscheidungen niedergeschlagen. So hat das *CoCom* im Juni 1988 dem Verkauf von drei Airbus-Flugzeugen an die DDR-Fluggesellschaft Interflug zugestimmt. Damit wurde der Weg freigemacht für Verkäufe moderner Jets in den Ostblock. Die *CoCom*-Genehmigung war notwendig, da die in den Airbus-Flugzeugen enthaltene Technologie für militärische Zwecke verwendet werden kann. Deshalb machte das *CoCom* auch die Auflage, daß die drei Flugzeuge von der Luftwaffe gewartet werden müssen. Gleichzeitig wurde bekannt, daß auch Boeing eine *CoCom*-Genehmigung zur Belieferung der polnischen Fluggesellschaft LOT erhielt. Siehe hierzu: Airbus-Verkäufe in den Ostblock genehmigt, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Juni 1988; Airbus-Flugzeuge für die Interflug, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26./27. Juni 1988.

VIII. Bilaterale Handelsabkommen

Die Europäische Gemeinschaft hat sich stets dafür eingesetzt, mit den RGW-Staaten bilaterale Handelsabkommen abzuschließen. In den siebziger Jahren gelang dies nur mit Rumänien. Die Wende kam mit dem „parallelen Ansatz“ der Gemeinschaft, der darauf abzielte, durch die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen den beiden Organisationen den Weg freizumachen für bilaterale Handelsabkommen zwischen der EG und den einzelnen RGW-Staaten. Seit 1986 führt die Gemeinschaft Gespräche mit RGW-Staaten über Handelsabkommen. Die Verträge mit Ungarn und Rumänien waren eigentlich unterschriftsreif, bevor die „Gemeinsame Erklärung“ ausgehandelt war.

Die Gemeinsame Erklärung wurde am 25. Juni 1988 in Luxemburg unterzeichnet. Zu diesem Zeitpunkt hatten vier RGW-Staaten ihre Absicht zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der EG erklärt – nämlich die Sowjetunion, die DDR, die Tschechoslowakei und Bulgarien. Mitte August 1988 haben dann diese vier Staaten und Ungarn diplomatische Beziehungen zur Gemeinschaft aufgenommen; Anfang September folgte Polen diesem Beispiel. Von den europäischen RGW-Staaten fehlt nur noch Rumänien, dessen Beziehungen zur Gemeinschaft zur Zeit aufgrund der innenpolitischen Situation in Rumänien jedoch als belastet gelten müssen. Ende September 1988 hat auch Kuba diplomatische Beziehungen zur EG aufgenommen. Vietnam hat ebenfalls beantragt, diplomatische Beziehungen zur Gemeinschaft herzustellen; von der Mongolei liegt bislang kein Antrag vor³⁰⁾.

Damit war der erste Teil der „Gemeinsamen Erklärung“, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, in nur wenigen Monaten verwirklicht worden. Der zweite Teil, die Ausarbeitung bilateraler Handelsabkommen, konnte bisher nur mit zwei RGW-Staaten erfolgreich abgeschlossen werden. Zwar standen die bilateralen Handelsabkommen mit Ungarn und der Tschechoslowakei bereits bei der Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung kurz vor dem Abschluß, doch wurden das Kooperationsabkommen mit Ungarn erst Ende September 1988 und das Handelsabkommen mit der Tschechoslowakei in der zweiten Oktoberhälfte unterzeichnet.

Bei den Verhandlungen mit Ungarn war für einige Zeit die ungarische Forderung ein Hindernis, als „Marktwirtschaft“ behandelt werden zu wollen. Am Ende wurde ein umfangreiches Handels- und Kooperationsabkommen abgeschlossen, das die Bereiche Industrie, Bergbau, Landwirtschaft, Wissenschaft und Forschung, Energie, Verkehr und Umweltschutz abdeckt. Einen zentralen Teil stellt dabei die Liberalisierung der Handelsbeziehungen dar. Demgegenüber fehlt beim bilateralen Handelsabkommen mit der Tschechoslowakei die Kooperationskomponente; zudem sind in die Vereinbarungen nur Industriegüter, aber keine Agrarprodukte einbezogen. Weiterhin enthält der Vertrag mit Prag keine präferentielle Bestimmungen, die EG verpflichtet sich jedoch, die quantitativen Importbeschränkungen gegenüber tschechoslowakischen Produkten erheblich abzubauen³¹⁾.

Ein neues Kooperationsabkommen mit Rumänien soll das bilaterale Handelsabkommen aus dem Jahre 1980 ablösen. EG und die Sowjetunion haben erstmals über ein Kooperationsabkommen gesprochen³²⁾. Vorbereitende Gespräche wurden mit Polen und Bulgarien geführt. Die DDR hat im Juni 1988 ihre Bereitschaft erklärt, Verhandlungen mit der Gemeinschaft über ein Handelsabkommen aufzunehmen³³⁾. Es wird jedoch eine Weile dauern, bis weitere bilaterale Handelsabkommen unterzeichnet werden können. Die Interessenlage dieser RGW-Staaten ist anders, ihre innenpolitische Situation setzt Schwerpunkte, ihr Forderungskatalog für Verhandlungen ist lang. Doch die Gemeinschaft kann die Probleme der RGW-Staaten nicht lösen, das müssen diese Staaten schon selber tun. Grundlegende Reformen sind gefordert; die EG kann dabei nur am Rande helfen. Die Ausarbeitung weiterer Abkommen zwischen der Gemeinschaft und RGW-Staaten wird deshalb schwierig sein.

³¹⁾ Siehe hierzu: EG und CSSR schließen Handelsvertrag, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22. Oktober 1988.

³²⁾ Siehe: EG plant Handelsabkommen mit Sowjetunion, in: FAZ vom 5. 11. 1988.

³³⁾ Siehe hierzu: DDR und EG verhandeln über ein Handelsabkommen, in: FAZ vom 30. Juni 1988. Die DDR ist in dieser Hinsicht in einer besseren Situation als die anderen RGW-Staaten, weil sie einen direkten und unbehinderten Zugang zum größten Markt der Gemeinschaft, dem Markt der Bundesrepublik, besitzt. Aus diesem Grund wird die DDR manchmal auch als „13. Mitglied der EG“ bezeichnet.

³⁰⁾ Siehe hierzu: Weitere Annäherung zwischen EG und Comecon, in: Neue Zürcher Zeitung vom 18. August 1988; Diplomatische Beziehungen zwischen der EG und Kuba, in: Neue Zürcher Zeitung vom 1. Oktober 1988.

IX. Schlußbetrachtung

Die Europäische Gemeinschaft und der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe hatten einen langen und schwierigen Weg zurückzulegen bis zu ihrer gegenseitigen Anerkennung. Erst mit der Gorbatschow-Initiative vom Mai 1985 begann eine neue Phase in den Beziehungen zwischen der EG und dem RGW, die dann zur Unterzeichnung der „Gemeinsamen Erklärung“ und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen führte sowie die Möglichkeit eröffnete, bilaterale Handelsabkommen zwischen der EG und den RGW-Staaten abzuschließen.

Anfang 1989 kann festgestellt werden, daß die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der EG und den RGW-Staaten nahezu abgeschlossen ist und die ersten bilateralen Handelsabkommen unterzeichnet sind. Da zur Zeit das politische Klima in den Ost-West-Beziehungen als recht gut bezeichnet werden kann — und dieser Zustand könnte andauern —, kann wohl davon ausgegangen werden, daß

sich die positive Entwicklung der letzten drei Jahre in den Beziehungen zwischen den beiden Organisationen und ihren Mitgliedstaaten fortsetzen wird.

Allerdings war es in einem gewissen Sinne einfacher, die grundlegenden Hindernisse für eine Normalisierung der Beziehungen zu beseitigen, als die nun anstehenden konkreten Probleme zu lösen. Dies betrifft vor allem die Notwendigkeit effektiver Reformen in RGW-Staaten. Diese Reformen müssen von den einzelnen RGW-Staaten beschlossen und durchgeführt werden. Die westeuropäischen Staaten sind hierbei vor allem interessierte Zuschauer. Mit der Normalisierung der Beziehungen wurde jedoch die Möglichkeit geschaffen, über verstärkte Wirtschaftsbeziehungen auch die politischen Beziehungen schrittweise zu verbessern. Die Normalisierung der Beziehungen zwischen der EG und dem RGW ist in dieser Hinsicht ein wichtiges Element einer neuen Phase in den Ost-West-Beziehungen.

Rudolf Hrbek / Carl-Christoph Schweitzer: Die deutschen Europa-Parlamentarier. Ergebnisse einer Befragung der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/89, S. 3–18

Das Europäische Parlament (EP) und das Wirken seiner Abgeordneten finden seit der ersten Direktwahl verstärkte Beachtung in Politik und Wissenschaft. Es geht dabei um Stellung und Funktion des EP im EG-Entscheidungsgefüge, um seine Rolle im Integrationsprozeß und insbesondere auch um die Qualität der Kommunikation zwischen dem EP und den Institutionen und Akteuren in den Mitgliedstaaten. Mit dem Projekt einer Befragung der Mitglieder des EP in der 2. Wahlperiode, durchgeführt 1987/88, sollen Informationen und Daten gewonnen werden, die für die Erörterung der genannten Gesichtspunkte nützlich und wichtig sind. Der Beitrag präsentiert die für die deutschen Euro-Abgeordneten ermittelten Daten.

Folgende Punkte waren Gegenstand der Befragung: der Erfahrungshintergrund der Abgeordneten, wie er sich aus früheren und gegenwärtigen Ämtern, Mandaten und Funktionen ergibt; das politisch-gesellschaftliche Umfeld der Abgeordneten, das für ihre Arbeit bestimmend ist und das von ihrer nationalen Partei, den Wählern ihrer Wahlregion, nationalen Interessenverbänden und dem nationalen Parlament gebildet wird; die Abgeordneten wurden zu ihrer Einschätzung dieses Umfelds befragt. Ein dritter Fragenkomplex war dem EP selbst gewidmet: hier geht es um die Einschätzung der Kohäsion der Fraktionen, der Effizienz der Ausschubarbeit und der Qualität der Arbeitsbedingungen. Viertens wurde nach der Einschätzung verschiedener Parlaments-Funktionen durch die Abgeordneten gefragt: Kontrolle, Initiative, Kommunikation, Gesetzgebung. Ein letzter Fragenkreis war den Vorstellungen der Abgeordneten zu verschiedenen Plänen und Konzepten zur Weiterentwicklung der EG gewidmet.

Rüdiger Voigt: Europäischer Regionalismus und föderalistische Staatsstruktur. Grundlagen – Erscheinungsformen – Zukunftsperspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/89, S. 19–29

In Europa gibt es zahlreiche Sprach-, Religions- und Volksgruppen, die in letzter Zeit verstärkt kulturelle Eigenständigkeit und oft auch territoriale Unabhängigkeit fordern. Das läßt die Frage nach den Ursachen und Folgen des Regionalismus für die europäische Politik akut werden. Dabei ist zum einen nach den Bezugspunkten und Abgrenzungskriterien für die regionale Ausdifferenzierung sowie nach dem Grad der Politisierung regionalistischer Bewegungen zu fragen. Zum anderen geht es um die Frage, welche Konzepte zur „Abfederung“ der zentrifugalen Kräfte, die sich im Regionalismus bemerkbar machen, in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft bereits erprobt sind und ob sie sich auf andere Länder Europas übertragen lassen. In diesem Zusammenhang verdient vor allem die föderalistische Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland Beachtung, die als ungewöhnlich erfolgreich den Nachbarländern oft als Modell vorgestellt wird. Die sozio-kulturellen Unterschiede und die politischen Empfindlichkeiten in Europa lassen bei der Übertragung solcher Modelle allerdings Zurückhaltung geraten erscheinen.

Angelika Volle: Der Wandel Großbritanniens vom zögernden Außenseiter zum wider- spenstigen Partner in der Europäischen Gemeinschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/89, S. 30—43

Die Beziehungen zwischen Großbritannien und der Europäischen Gemeinschaft sind geprägt vom Trauma des Verlusts britischer Souveränität durch die Abgabe nationaler Entscheidungsbefugnis. Die Vision kontinentaleuropäischer Politiker von einer Europäischen Union, die sie mit viel Idealismus anstreben, wird von den pragmatischen Briten, die im Gemeinsamen Binnenmarkt das Ziel des europäischen Einigungsprozesses zu sehen scheinen, nicht geteilt.

Zwar hat die Regierung von Premierministerin Thatcher seit Beendigung des Budgetstreits 1984 konstruktiv an der Weiterentwicklung der Gemeinschaft mitgewirkt: Die Einheitliche Europäische Akte, die die Verankerung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in das Institutionengefüge der EG festschreibt, die Regierungschefs auf die Schaffung des europäischen Binnenmarkts bis Ende 1992 verpflichtet und die das Ziel einer Europäischen Union propagiert, wurde mit aktiver Unterstützung der britischen Regierung verabschiedet. Auch die ersten Schritte zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG, die zu einem drastischen Abbau der Butterberge und des Milchsees Ende 1988 führten, sind hauptsächlich auf die Initiativen von Mrs. Thatcher zurückzuführen. Dennoch sind britische Widerstände ein ernstzunehmender Faktor bei der Weiterentwicklung der EG von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Politischen Union: Einer Europäischen Währungsunion, der Schaffung eines gemeinsamen „sozialen Europa“ (der erste Kommissionsvorschlag, der von der Labour Party und TUC freudig begrüßt wurde) sowie der Steuerharmonisierung werden von britischer Seite (aber auch von anderen EG-Staaten) noch harte Widerstände entgegen gesetzt.

Bernhard May: Normalisierung der Beziehungen zwischen der EG und dem RGW

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/89, S. 44—54

Am 25. Juni 1988 haben die EG und der RGW in Luxemburg eine „Gemeinsame Erklärung“ unterzeichnet und damit den Weg geöffnet für offizielle Beziehungen zwischen den beiden Organisationen. In den darauffolgenden Monaten hat die EG mit fast allen RGW-Staaten diplomatische Beziehungen aufgenommen. Daß die Normalisierung der Beziehungen erst im 31. Jahr nach dem Inkrafttreten der Römischen Verträge möglich war, dafür gibt es viele Gründe. So reicht die lange politische Vorgeschichte bis in die Zeit des Kalten Krieges zurück; andererseits wird die jetzt vereinbarte Normalisierung auch im Zusammenhang mit Gorbatschows Reformpolitik gesehen.

In dem Beitrag wird die schwierige Vergangenheit in den Beziehungen zwischen der EG und dem RGW dargestellt, auf die grundlegenden Hindernisse für eine Normalisierung eingegangen und die neue Phase in den Beziehungen zwischen den beiden Organisationen untersucht. Dabei werden die Verhandlungen und deren Ergebnisse — also die „Gemeinsame Erklärung“ und bilaterale Handelsabkommen — behandelt und die substantiellen Probleme analysiert, vor allem der Ost-West-Handel sowie der Technologietransfer und die politischen Aspekte einer Normalisierung.