

## Die Krise in der EWG

### *Charakter der Krise*

Seit dem 1. Juli 1965 gibt es eine neue Krise in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diese Tatsache an sich ist nicht beunruhigend, denn Krisen innerhalb der EWG sind nichts Neues. So gesehen ist denn auch die augenblickliche Uneinigkeit im Ministerrat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nichts Außergewöhnliches. Es ist daher vordergründig konsequent, wenn die Bundesregierung die Krise nicht überbewertet und vor allem der Bundeskanzler zur Ruhe und Besonnenheit mahnt.

Allerdings waren die bisherigen Unstimmigkeiten auf das Jahresende oder auf den Beginn des Jahres begrenzt. Zumindest zeitmäßig gesehen gibt es daher einen Unterschied der gegenwärtigen Krise zu den zurückliegenden Auseinandersetzungen. Diese Tatsache mag nicht allzuviel bedeuten, sie kann aber auch ein Indiz dafür sein, daß die gegenwärtige Krise einen anderen Charakter besitzt. Auf jeden Fall muß dieser zeitmäßige Unterschied analysiert werden. Außerdem unterscheidet sich der augenblickliche Dissens auch sachlich von den bisherigen Meinungsverschiedenheiten. Waren es bisher grundsätzliche Auffassungsunterschiede, die ursächlich für eine Krise waren, so sind es diesmal vorwiegend formelle Gesichtspunkte. Im Ministerrat konnte man sich nicht darüber einigen, ob die finanzielle Regelung der gemeinsamen Agrarpolitik für eine Übergangszeit von ein bis zwei Jahren oder aber bis 1970 gelten sollte. Diese Meinungsverschiedenheit, so wird man feststellen können, ist im Grunde von unbedeutender Art.

Weil aber der Streit so wenig bedeutend und die Reaktion Frankreichs auf diese Meinungsverschiedenheit keineswegs adäquat ist, liegt es auf der Hand zu folgern, daß die Uneinigkeit über die Agrarfinanzregelung nur ein *Anlaß* für die gegenwärtige Krise ist. Diese Wertung macht aber auch deutlich, daß Ruhe und Besonnenheit keineswegs eine geeignete Therapie sind, sondern daß ernsthafte Überlegung und eine große Aktivität vonnöten sind, um die wirklichen Ursachen aufzudecken und, wenn möglich, die französischen Vorbehalte abzubauen.

### *Ursachen der gegenwärtigen EWG-Krise*

Wer das Verhalten und die Vorstellungen *de Gaulles* etwas gründlicher analysiert, wird sehr schnell die Gründe der Meinungsverschiedenheiten finden. Vom 1. Januar 1966 ab wird das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat wirksam. Dieser Abstimmungsmodus bedeutet, daß Frankreich von diesem Zeitpunkt ab überstimmt werden kann. Das heißt für Frankreich, und insbesondere für den General de Gaulle, zweierlei:

1. Entscheidungen können gegen Frankreich getroffen werden.
2. Frankreich besitzt kein Vetorecht mehr und ist daher nicht mehr in der Lage, eine Interessenkoppelung vorzunehmen.

Es ist augenscheinlich, daß eine solche Konstellation mit den Vorstellungen von der französischen Souveränität nur schwerlich zu vereinbaren ist. Außerdem geht der Traum von der französischen Hegemonie in der EWG zu Ende, denn nunmehr beginnt die Planautomatik des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diese ergibt sich jedoch aus der Summe von sechs Nationalinteressen, dividiert durch sechs. Die französische Interessenlage ist dann nicht mehr Orientierungsschema. Das Ergebnis dieses gemeinschaftsorientierten Kompromisses wird in vielen Fällen weit vom französischen Standpunkt entfernt liegen. Hier ist die wirkliche Ursache der Krise in Brüssel zu suchen. So ist es denn auch nicht verwunderlich, daß in zahlreichen Stimmen, die die Ereignisse

in Brüssel kommentieren, diese Problematik als Kern der Auseinandersetzung gewertet wird.

Für die Politik als die Kunst des Möglichen ist zwar eine zutreffende Analyse auch nach dem Eintritt des Ereignisses nützlich. Dennoch ist der Aktionsradius eingeschränkt, weil einmal die Entscheidung als Datum fixiert ist und zum anderen neue Entscheidungen unter Zeitdruck gefällt werden müssen. Die Politik der Kunst des Möglichen wäre zweifelsfrei besser zu führen, wenn der Eklat in Brüssel noch nicht eingetreten wäre, sondern nur drohte. Es gilt auch hier der Satz der Medizin, daß vorbeugen besser ist denn heilen. Darum ist mit großem Nachdruck die Frage zu stellen, ob das französische Verhalten voraussehbar war und, falls das zutrifft, ob ggf. in der Vergangenheit bedenkliche Versäumnisse in der Europapolitik zugelassen wurden.

#### *Krise war voraussehbar*

Ein Markstein in der europäischen Integration, in den deutsch-französischen Beziehungen und auch innerhalb der französischen Interessenlage ist der *deutsch-französische Freundschaftsvertrag*. Wer den deutsch-französischen Vertrag aufmerksam gelesen hat, wird die Erkenntnis gewonnen haben, daß Konsultationen auch Fragen der Europäischen Gemeinschaft umfassen. Außerdem soll nach dem deutsch-französischen Vertrag „die Zusammenarbeit im Rahmen des Gemeinsamen Marktes und in anderen wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik, z. B. der Landwirtschaftspolitik, der Energiepolitik und der Verkehrs- und Transportfragen verstärkt werden“. Auch ein unbefangener Leser muß feststellen, daß Landwirtschaftspolitik und Verkehrspolitik Gegenstände sind, die durch den EWG-Vertrag umfassend geregelt sind. Überdies ist die Aufzählung lediglich beispielhaft. So fällt denn der Schluß nicht schwer anzunehmen, daß sowohl Fragen des Gemeinsamen Marktes vorberaten als auch die Zusammenarbeit in Fragen des Gemeinsamen Marktes verstärkt werden sollten.

Welchen Sinn soll aber eine stärkere Zusammenarbeit besitzen, wenn sie nicht auf ein konkretes Ziel ausgerichtet wird? Dieses Ziel war ein gemeinsames Abstimmen und Vorgehen von Frankreich und der Bundesrepublik innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, weil schon eine Verknüpfung der obligatorischen Konsultation mit dem Artikel 148 des EWG-Vertrages diese Absicht deutlich dokumentiert. Der Artikel 148 sieht vor, daß für eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat zwölf Stimmen erforderlich sind. Da der Rat über 17 Stimmen verfügt und auf Frankreich zusammen mit der Bundesrepublik acht Stimmen entfallen, kann, wenn die Bundesrepublik und Frankreich gleich stimmen, niemals gegen beide Länder ein Beschluß gefaßt werden. Mit anderen Worten ausgedrückt: Eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung gegen Frankreich war so gut wie ausgeschlossen. Frankreich konnte somit, wenn der deutsch-französische Vertrag im französischen Sinne funktionierte, niemals überstimmt werden. Solange aber dieses Ziel des deutsch-französischen Vertrages unbestritten war, solange war das Prinzip der Mehrheitsentscheidung für Frankreich uninteressant.

Als der deutsche Bundeskanzler *Konrad Adenauer* hieß, war der deutsch-französische Vertrag zweifelsfrei ein geeignetes Instrument, die französische Souveränität zu wahren. In dem Augenblick aber, als Professor *Erhard* zum Bundeskanzler gewählt wurde und die erste Konsultation zwischen Frankreich und der Bundesregierung im November 1963 in Paris stattfand, wurde die Einschätzung des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages von Seiten Frankreichs merklich distanzierter. Und nach dem Besuch *de Gaulles* in Bonn vom 3. bis 5. Juli vorigen Jahres ließ dann de Gaulle am 23. Juli 1964 endgültig die Katze aus dem Sack. Er erklärte auf einer seiner Pressekonferenzen: „Nach etwa 18 Monaten seiner Anwendung (nämlich des deutsch-französischen Vertrages) kann man nicht sagen... daß der deutsch-französische Vertrag bis zur Stunde zu einer gemeinsamen

Haltung geführt hat." Diese Formulierung hat es in sich, denn völlig unverblümt wird hier von dem NichtVorhandensein einer gemeinsamen Haltung gesprochen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt mußte es auch dem Uneingeweihten klarwerden, daß sich eine neue Krise in der EWG am Horizont abzeichnete. Hier entwickelte sich eine Krise mit einem sehr ernsthaften Hintergrund, weil sie die weitere organische Entwicklung der EWG in Frage stellte.

#### *Rechtzeitige Reaktion wurde versäumt*

Es ist mehr als unverständlich, daß nicht spätestens zu diesem Zeitpunkt die Bundesregierung sich bemühte, den Konflikt einzugrenzen, um so nach der Kunst des Möglichen rechtzeitig einem Integrationseklat vorzubeugen. Die Bundesregierung kann nicht glaubhaft versichern, daß sie über die Motive de Gaulles nicht unterrichtet war. Es ist nämlich nicht anzunehmen, daß über die Vorstellungen de Gaulles nicht in extenso gesprochen worden ist. Aber auch, wenn das nicht der Fall gewesen sein sollte, hätte spätestens eine Äußerung des Präsidenten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Professor *Hallstein*, am 27. März 1963 vor dem Europäischen Parlament der Bundesregierung die Augen öffnen müssen. Professor Hallstein erklärte, daß „die vorherige obligatorische Beratung zwischen zwei Mitgliedsregierungen mit dem Ziel, soweit wie möglich zu einer gleichgerichteten Handlung zu gelangen, in diesen ausgewogenen Gemeinschaftsprozeß ein neues und dem Vertrag fremdes Gewicht hineintrage“. Die Bundesregierung hat diese Äußerung ignoriert. Auch dies ist ein Beweis dafür, daß die Bundesregierung mit den Zielen de Gaulles zunächst konform ging. Umgekehrt mußte de Gaulle um so überraschter sein, als die Bundesregierung später seinen Vorstellungen nicht mehr folgte, zumal im Auswärtigen Amt kein Wechsel in der Spitze eingetreten war. Hier waren die Personen geblieben, aber sie hatten ihre Auffassung geändert. Man kann verstehen, daß auch hierin ein Grund für die Abkühlung des französisch-deutschen Verhältnisses zu finden ist, denn dieser Wankelmut spricht nicht für eine Stetigkeit der Politik.

Da aber die Bundesregierung die Ziele de Gaulles kannte, zumindest aber die Absicht de Gaulles erkennen mußte, ist es um so unverständlicher, daß die sogenannte Europa-Initiative der Bundesregierung vom 13. November 1964 mit keinem Wort auf die kommenden Mehrheitsentscheidungen einging. Im Gegenteil, sie forderte eine weitere Integration und damit einen weiteren Verzicht auf Souveränitätsrechte. Diese Vorschläge mußten den Argwohn de Gaulles vergrößern und damit das Integrationsklima in Europa weiter verschlechtern. Auf jeden Fall hat die Bundesregierung sich nicht als Meister in der Kunst des Möglichen gezeigt, denn sie hat zweifach gefehlt. Einmal hat sie ein falsches Mittel eingesetzt und zum anderen hat sie das falsche Mittel auch noch zum falschen Zeitpunkt gewählt. Somit ist eindeutig, daß das deutsche Verhalten in Integrationskonflikten kein Ruhmesblatt vor der Geschichte sein wird. Es ist ein Spiegelbild einer Schaukelpolitik, deren äußerlich wahrnehmbarer Eindruck zudem noch durch nicht sachgerechte Vorschläge verzerrt wird. Die Glaubwürdigkeit wird nicht nur hinsichtlich dieses Komplexes beeinträchtigt, sondern für die Politik ganz generell.

#### *Krise wurde erst spät offenkundig*

Wenn aber die Ursache für den gegenwärtigen Integrationskonflikt bereits soweit in die Vergangenheit zurückreicht, so ist mit Recht die Frage zu stellen, warum Frankreich erst am 30. Juni 1965 die Krise ausgelöst hat. Frankreich wollte zunächst einmal die grundsätzliche Einigung über die Agrarpolitik erreichen. Denn eine Lösung der französischen Agrarprobleme ist sowohl aus innenpolitischen als auch aus ökonomischen Gründen notwendig. Die Interessenlage Frankreichs wird deutlich, wenn de Gaulle sagt: „Wir können

uns keinen gemeinsamen Markt vorstellen, in dem die französische Landwirtschaft keine entsprechenden Absatzmärkte findet, und wir geben zu, daß wir unter den Sechs das Land sind, für das sich diese Notwendigkeit am dringlichsten erweist." Daher mußte im französischen Interesse eine Regelung der Agrarpolitik abgewartet werden. Diese war am 15. Dezember 1964 mit der Regelung des gemeinsamen Getreidepreises praktisch erreicht. Seither mußte täglich mit dem Ausbruch einer neuen Krise gerechnet werden, weil de Gaulle nur einen Vorwand suchte, den er dann in der untergeordneten Frage der Agrarfinanzregelung gefunden hat.

An diesem Verhalten wird wiederum demonstriert, wie außerordentlich geschickt französische Interessen mit europäischen Interessen kombiniert worden sind. Frankreich hat immer dann zur Eile gedrängt, wenn Vorteile für Frankreich auf dem Spiel standen. Frankreich hat immer dann die Verhandlungen verzögert oder blockiert, wenn Nachteile für Frankreich oder die französische Konzeption drohten. Genau das ist der Kern der gegenwärtigen Situation. Frankreich kann die weitere Entwicklung des Gemeinsamen Marktes abwarten. Die für Frankreich errechneten großen Vorteile sind wirksam:

1. Die Europäisierung der französischen Überseepolitik.
2. Die Sicherung von Absatzmärkten für die französische Landwirtschaft im Gemeinsamen Markt.

#### *Konsequenzen aus der gegenwärtigen europäischen Konstellation*

Zunächst steht einmal fest, daß die EWG nicht auseinanderbrechen wird, denn die Verschmelzung der sechs Volkswirtschaften ist so weit fortgeschritten, daß eine Rückspulung ernsthaft nicht zur Debatte, steht. Allerdings kann die EWG in dem bisherigen Stande einfrieren. Gleichsam würde dann die EWG zu einer partiellen Wirtschaftsunion werden, die in ihrem Charakter einer Freihandelszone nahestünde, ökonomisch würden in dieser Friktionen entstehen, die aber durch gleiche Verhaltensweisen der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden können. Ob das geschieht, ist zweifelhaft. Auf jeden Fall würde dieser Status ökonomisch nicht befriedigen und überdies würde eine Idee zu Grabe getragen, die mit so vielen Hoffnungen begann. Das europäische Einigungswerk würde um Jahrzehnte zurückgeworfen und unsere Generation wäre um eine Hoffnung ärmer. Aber nicht nur ökonomisch würde viel guter Wille zerstört, sondern auch politisch, denn die bereits vorhandenen zentripetalen Kräfte würden auf alle anderen supranationalen Institutionen stärker wirken. Allein aus diesen Gründen muß die ökonomische Integration in Europa voranschreiten. Alles Bemühen muß daher darauf gerichtet sein, den Einigungsprozeß fortzuführen.

Allerdings wäre es grundverkehrt, den de Gaulle'schen Ambitionen zu folgen und damit das Prinzip der Einstimmigkeit für die Ewigkeit in den Verträgen zu verankern. Es kann daher nicht genügend davor gewarnt werden, entsprechende Vorschläge, die auch schon in der Bundesrepublik geäußert werden, ernsthaft zu verfolgen. Diese Vorschläge gehen an der Realität vorbei. Immerwährende Einstimmigkeit für Entscheidungen in der EWG wäre geradezu eine Einladung an de Gaulle, seine Krisentechnik zu instrumentalisieren. Er würde immer häufiger davon Gebrauch machen, und vom eigentlichen Integrationsziel würden wir uns immer weiter entfernen. Im übrigen würde de Gaulle sich in seiner Taktik bestätigt finden und auf neue Gelegenheiten sinnen, um diese für sich wieder zu nutzen. Nicht von ungefähr hat der französische Staatspräsident als Termin für seinen Auszug in Brüssel die Vorwahlzeit in der Bundesrepublik und die instabilen Verhältnisse in Belgien gewählt. Er ist der Auffassung, daß aus politischen Gründen vielleicht die Nachgiebigkeit der Regierungen dieser Länder größer ist und daß er hier geeignete Bündnispartner finden könnte. Daher gilt es mehr denn je, hart zu bleiben, und im Grundsatz von den Zielen des EWG-Vertrages nicht abzuweichen.

Es ist daher grundverkehrt, wenn nunmehr die EWG-Kommission in ihrem „Kompromißmemorandum“ den französischen Vorstellungen weitestgehend entgegenkommt. Die umstrittenen Fragen der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft und des Budgetrechtes des Europäischen Parlaments werden von der Kommission nicht mehr zur Debatte gestellt. Außerdem soll die gemeinsame Agrarregelung erst von 1970 aus gemeinschaftseigenen Mitteln finanziert werden. Dieser Vorschlag ist lediglich ein Kurieren am Symptom. Er vermag daher auch nicht den Knoten der Krise zu lösen. Vielleicht ist auch die Kommission überfordert, zielgerechte Vorschläge zu unterbreiten, denn hierzu ist eine politische Lösung notwendig. Diese kann aber weniger von der Kommission, sondern nur von den fünf übrigen EWG-Mitgliedsländern vorgeschlagen werden.

Die fünf Partner sollten sich daher die so erfolgreiche französische Methode der Interessenkoppelung zunutze machen. Im Rahmen eines solchen Junktims wäre es möglich, das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen um vielleicht zwei Jahre hinauszuschieben, wenn gleichzeitig das Europäische Parlament das Budgetrecht erhält. Man hätte dann gleichsam eine Pause erreicht und andererseits ein Stück übernationaler Souveränität gewonnen. Die Pause würde es ermöglichen, in der *Kennedy-Runde* weiterzuverhandeln, denn anderenfalls sind auch diese Verhandlungen gefährdet, weil Mitte 1967 die Vollmachten für den amerikanischen Präsidenten ablaufen. Wenn die EWG nicht handlungsfähig ist, wird kaum damit zu rechnen sein, daß der Auftrag des amerikanischen Präsidenten verlängert wird.

Um den Integrationskonflikt herumzureden, hat keinen Sinn, denn damit würde dieser Konflikt nur zeitlich verschoben. Es geht darum, jedem Partner in der EWG deutlich werden zu lassen, daß Gemeinsamkeit nur erreicht werden kann, wenn jeder schrittweise auf etwas Souveränität verzichtet. Das Schicksal der EWG ist auch das Schicksal Europas.