

9. Juni 1986

771.132 - Mf/FCH/rs

Politische Aspekte der westeuropäischen Integration

1. Die Europäischen Gemeinschaften (EG) im Wandel

11 Die Erweiterung der EG auf 12 Mitgliedstaaten

Nach dem EG-Beitritt Spaniens und Portugals gehört die Mehrheit der westeuropäischen Länder den Europäischen Gemeinschaften an. Von 350 Mio Europäern sind 320 Mio in der EG vertreten. 65 % der Fläche Westeuropas sind Gemeinschaftsgebiet.

Nicht nur in numerischer Hinsicht ist die dominierende Stellung der Gemeinschaft beeindruckend: Die zweite Süderweiterung hat den EG-Mitgliederkreis politisch, wirtschaftlich, soziokulturell und geographisch abgerundet. Der Mittelmeerraum ist inskünftig in der Gemeinschaft mit einer Sperrminorität vertreten. Mit Spanien ist eine bedeutende Industriena-tion, mit Portugal ein noch entwicklungsbedürftiges Land zur Gemeinschaft gestossen, was das innergemeinschaftliche Nord/Süd-Gefälle akzentuiert. Der Beitritt der Iberer drängt die EG in neue Beziehungsfelder: eine intensivere Beschäftigung mit dem Mittelmeerraum wird zur Notwendigkeit und dürfte in den kommenden Jahren die Kräfte der Gemeinschaft in beträchtlichem Mass binden. Auch die Beziehungen zu Lateinamerika präsentieren sich - im Anschluss an die spanische Erklärung im Anhang zum Beitrittsvertrag - in neuem Licht.

Die durch die Süderweiterungen verstärkte Heterogenität der EG ist nicht nur als Nachteil zu sehen. Sie stellt eine politische Herausforderung dar und ist ein Kennzeichen dafür, dass sich die Identität der Gemeinschaft schon soweit gefestigt hat, dass sie durch eine (vorübergehende) Verschärfung interner Ungleichgewichte nicht mehr in Frage gestellt wird.

12 Stärkung der Gemeinschaftsidentität durch Vertragsreform: die Einheitliche Europäische Akte

Mit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), welche die Römer Verträge modifiziert und ergänzt, bekräftigten die EG-Mitgliedstaaten ihren Willen, auf das (allerdings nirgends genau konkretisierte) Fernziel einer "Europäischen Union" hinzuwirken. Die EEA wird - in die Tat umgesetzt - die Gemeinschaftsidentität sowohl nach innen wie nach aussen entscheidend stärken.

Festigung der Gemeinschaftsidentität nach innen:

Bis 1992 soll ein integrierter Binnenmarkt geschaffen werden. Dieses Programm bedeutet mehr als nur die Schaffung eines einheitlichen Handels- und Gewerbersaums. Die EEA unterstreicht dies u.a. mit der Einführung dreier neuer Titel in den EWG-Vertrag:

- "Forschung und Entwicklung": Die vertragliche Verankerung einer EG-weiten Kooperation auf dem Gebiet der F+E stellt, zusammen mit der im Binnenmarkt-Weissbuch der EG-Kommission vorgesehenen gegenseitigen Anerkennung von Berufsbildungsausweisen und Hochschuldiplomen, einen ersten Schritt in Richtung auf eine Koordination des europäischen Ausbildungswesens dar. Mittelfristig dürfte die politische Integrationswirkung einer Standardisierung der wissenschaftlichen und beruflichen Ausbildungsgänge bedeutend sein.
- "Umweltschutz": Auch wenn sich die angestrebte Zusammenarbeit im Umweltbereich zunächst auf die Festlegung technischer Normen beschränken dürfte, steht dahinter doch die Notwendigkeit, einen europaweiten Konsens über das Verhältnis des Menschen zu seiner Umwelt zu erarbeiten, eine Aufgabe mit beträchtlichen integrationspolitischen Implikationen.
- "Kohäsion": Mit diesem neuen Titel wird das eminent gemeinschaftliche Anliegen verstärkter sozial- und regionalpolitischer Zusammenarbeit neu bekräftigt. Ziel ist der Abbau des gemeinschaftsinternen Wohlstandsgefälles zwischen den Regionen. Die unter dem Stichwort "Kohäsion" verlangte Solidarität setzt dabei ein neues Muster von Gemeinschaftsbewusstsein voraus: nicht mehr nach Wirtschaftssektoren (Landwirtschaft, Kohle, Stahl), sondern zwischen sozial- und regional verschiedenen Bevölkerungsgruppen soll die gemeinschaftliche Unterstützung wirksam werden. Ziel ist nicht eine sektorielle, sondern eine vertikale (soziale) und horizontale (regionale) gemeinschaftsweite Integration.
In diesem Zusammenhang ist schliesslich hinzuweisen auf die im Binnenmarktprogramm vorgesehene Ausweitung der Niederlassungsfreiheit auf die freien ("ständischen") Berufe.

Nachdem der selbständige Mittelstand zu den tragenden politischen Kräften gehört, ist von einer Bevölkerungsdurchmischung auf dieser Ebene zusätzliche Integrationsdynamik zu erwarten.

Institutionell wird mit der EEA die Festigung der gemeinschaftlichen Identität untermauert durch den Uebergang vom Einstimmigkeitserfordernis zum Mehrheitsentscheid in zahlreichen, für den Binnenmarkt relevanten Fragen sowie durch eine, allerdings sehr bescheidene, Erweiterung der Rolle des Europäischen Parlaments im Rechtssetzungsprozess der Gemeinschaft.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch die Wegweiserfunktion, die der Europäische Gerichtshof übernommen hat, als er 1985 die Klage gegen den Ministerrat wegen Untätigkeit auf dem Gebiet der Transportpolitik guthiess: Es war dies ein Zeichen dafür, dass sich auch der Rechtsraum EG in dynamischer Entwicklung befindet und sich in immer weiteren Bereichen vertieft.

Festigung der Identität nach aussen:

Auf den durch die Römer Verträge bezeichneten Gebieten tritt die Gemeinschaft in eigener Kompetenz schon seit langem in internationalen Wirtschaftsorganisationen als Sprecherin auf. Wie eine Umfrage unter unseren Vertretungen bei multilateralen Organisationen gezeigt hat, hat die EG indessen auch immer mehr Einfluss auf die Koordination und Haltung der Mitgliedstaaten in anderen als handelspolitischen Fragen.

In der Person des Kommissionspräsidenten nimmt die EG am Weltwirtschaftsgipfel teil. Vier der sieben vertretenen Wirtschaftsmächte sind im übrigen EG-Mitgliedstaaten. Damit hat die Gemeinschaft beträchtlichen Einfluss auf ein Gremium, das für die Festlegung der Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft von herausragender Bedeutung ist, z.T. auf Kosten entsprechender multilateraler Organisationen. Da die Wirtschaftsgipfel ferner regelmässig zu drängenden weltpolitischen Fragen Stellung nehmen (Abrüstung, Terrorismus, Entwicklungspolitik etc.), hat die EG auch teil an internationalen Koordinierungsbemühungen im politischen Bereich. Ueber Handlungskompetenzen auf dem Gebiet der Aussenpolitik (mit Ausnahme des Wirtschaftsbereichs gemäss EWG- Vertrag) verfügen die gemeinschaftlichen Instanzen allerdings nicht.

Einen wichtigen Schritt in Richtung auf die Stärkung der aus-
senpolitischen Identität der EG tut wiederum die EEA: erst-
 mals wird die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)
 vertraglich verankert. Es werden Konsultations- und Kooperati-
 onspflichten festgeschrieben, welche auf die Formulierung
 und gemeinsame Durchführung einer "europäischen Aussenpoli-
 tik" abzielen. Angestrebt wird ferner eine enge Koordination
 im Hinblick auf den Einschluss von Sicherheitsfragen (wirt-
 schaftliche und politische Aspekte) in die EPZ. Auch wenn die
 EG-Kommission "voll" und das Europäische Parlament "eng" in
 diese Zusammenarbeit einbezogen werden, bleibt die EPZ indes-
 sen vorderhand eine zwischenstaatliche Angelegenheit und wird
 nicht zur Gemeinschaftspolitik. Die Berührungspunkte mit Ge-
 meinschaftspolitiken können jedoch - etwa im Falle von Wirt-
 schaftssanktionen - sehr eng sein.

Als Beispiel kann etwa der Vergleich zwischen wirtschaft-
 lichen Massnahmen gegenüber Argentinien während des Falk-
 land-Konflikts und Libyen im Anschluss an die Terrorwelle
 1985/86 angeführt werden:

Im Falkland-Konflikt verhängte der EG-Ministerrat eine
 Importsperr für argentinische Produkte. Er stützte sich da-
 bei auf Artikel 113 EWGV (handelspolitische Kompetenz) in
 Verbindung mit Artikel 224 EWGV (Verhinderung der Beeinträch-
 tigung des gemeinsamen Marktes durch einzelstaatliche Mass-
 nahmen im Falle internationaler Spannungen). Es handelte sich
 somit nicht um eine Massnahme im Rahmen der EPZ, sondern um
 eine (nicht unumstrittene) EWG-rechtliche Massnahme.
 Gegenüber Libyen haben dagegen die zwölf EG-Mitgliedstaaten
 im Rahmen der EPZ einen Waffenausfuhrstopp beschlossen. Diese
 handelspolitische Massnahme erfolgte jedoch nicht auf der
 Basis des EWG-Vertrags - der gemeinsame Markt ist dadurch
 auch nicht betroffen -, sondern wird von den einzelnen Mit-
 gliedstaaten autonom vollzogen.

Die Bedeutung der EPZ für die Herausbildung einer aussenpoli-
 tischen Identität der Gemeinschaft wird unterstrichen durch
 die gegenwärtige Diskussion über das Verhältnis der EG zu
 Südafrika: Selbst wenn keine weitergehenden Wirtschaftssank-
 tionen beschlossen werden sollten, illustriert diese Diskus-
 sion doch, dass die EG bzw. ihre Mitgliedstaaten im Begriff
 sind, allmählich ein politisches Aequivalent zu ihrer wirt-
schaftlichen Grossmachtstatur aufzubauen. Allein die Möglich-
 keit, dass Sanktionen ergriffen werden könnten, wird weltweit
 registriert und als Ausdruck eines wachsenden politischen
 Zusammenschlusses interpretiert. Dass es vermutlich noch eine

Weile dauern wird, bis EG-Europa aussenpolitisch mit einer Stimme spricht, beeinträchtigt höchstens die Dynamik, nicht aber die Richtung dieser Entwicklung. Im übrigen werden auch die Fortschritte der gemeinschaftsinternen Integration direkte Auswirkungen haben auf Gegenstand und Tragweite der EPZ: Zu denken ist hier etwa an die Korrelation zwischen dem Abbau interner Grenzkontrollen (geplant bis 1992) und der daraus erwachsenden Notwendigkeit einer gleichgerichteten Lagebeurteilung des internationalen Terrorismusproblems.

2. Die EG im Verhältnis zu Europa

21 Gegenwärtiger Integrationsstand

Die mit der Einheitlichen Europäischen Akte angestrebte Festigung der Gemeinschaftsidentität nach innen und aussen steht erst am Anfang. Bisherige Erfahrungen lassen es als etwas fraglich erscheinen, ob die in der EEA anvisierte visionäre Entwicklung je in vollem Umfang Wirklichkeit werden wird. Dennoch gibt es keinen Zweifel, dass mit der EEA neue Integrationsmassstäbe gesetzt worden sind. Das Programm zur Vollendung des Binnenmarkts verzeichnet erste markante Fortschritte im Dienstleistungsbereich, die Zusammenarbeit im aussenpolitischen Bereich verfestigt sich.

22 Auswirkungen auf das übrige Europa

Auswirkungen der EG-Erweiterung und der fortschreitenden Integration sind für das übrige Europa bereits fühlbar. Die Vertiefung der gemeinschaftsinternen Zusammenarbeit absorbiert beträchtliche Kräfte der EG. Dazu kommt die Notwendigkeit einer dauernden Anpassung der wirtschaftlichen (und politischen) Beziehungen mit der Aussenwelt, die ebenfalls gemeinschaftsinterne Abstimmungsprozesse voraussetzt, was seinerseits Energien bindet. Als Konsequenz ergibt sich, dass für die EG die "unproblematischen" Beziehungen mit ihren europäischen Partnern etwas in den Hintergrund rücken. Für die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene hat dies zwei Folgen:

- Es besteht in der EG eine Tendenz, der gemeinschaftsinternen Regelung neuer Bereiche Priorität zu geben vor einer europaweiten Problemlösung. Dadurch werden, gerade im Falle fehlender EG-interner Fortschritte, Lösungen auf internationaler Ebene blockiert.

- In den meisten übergeordneten europäischen (wirtschaftlichen und politischen) Organisationen stellt die Gemeinschaft nun eine Mehrheit der Mitglieder, was ihr ein dominierendes Gewicht verleiht. Der oft langwierige und Kompromisse erfordernde Prozess der Festlegung einer Gemeinschaftsposition bedingt, dass die EG-Haltung in internationalen Verhandlungen dann praktisch nicht mehr negoziabel ist. Den andern europäischen Staaten droht somit nur noch die Uebernahme der von der Gemeinschaft akzeptierten Lösung offenzubleiben.

Ein Beispiel für das eben Gesagte liefert die Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates, in dem die zwölf EG-Länder jetzt in der Mehrheit sind. Einzelne EG-Mitgliedstaaten sind heute oft nicht mehr bereit, die notwendigen finanziellen Mittel für die Zusammenarbeit in Strassburg aufzubringen, mit dem Argument, dass sie bereits erhebliche Beiträge für die EG abliefern müssen. Dasselbe gilt in personeller Hinsicht: Einige Gemeinschaftsländer entsenden nach Strassburg oft nur noch ihre "zweite Mannschaft" und führen dazu aus, dass ihre hochrangigen Regierungsmitglieder durch die Präsenz in Brüssel schon zu stark beansprucht werden. Obschon sich von der Sache her oft eine Bewältigung anstehender Fragen auf europäischer, d.h. die EG übergreifender Ebene aufdrängen würde, lehnen es Gemeinschaftskreise immer wieder ab, auch im Rahmen des Europarates Lösungen anzustreben. Der Grund dafür ist u.a. wohl bei der grösseren Heterogenität dieses übergreifend-europäischen Mitgliederkreises zu suchen, wo man offenbar nicht nur "like-minded countries" zu finden glaubt. Ein jüngstes Fallbeispiel liefert die Terrorismusbekämpfung, bei der gewisse EG-Länder zögern, auch im Rahmen des Europarates operationelle Arbeiten an die Hand zu nehmen. Ein anderes Beispiel ist die manchmal schwierige Koexistenz von EPZ und "politischem

Dialog" im Kreis des Europarates: Oft geht die EG-interne Koordination, die vor einer Diskussion im Europarat erfolgt, zulasten einer weitergehenden "westeuropäischen" Abstimmung.

Die geschilderten Verhaltensmuster, zusammen mit der fortschreitenden Identitätsfindung der Gemeinschaft, fördern die weltweite Tendenz, die Gemeinschaft mit Europa gleichzusetzen. Es besteht zudem die Gefahr, dass Europa in zwei Gruppen auseinanderbricht: die Gruppe der EG- und die Gruppe der EG-Nicht-Mitgliedstaaten. Dem restlichen Westeuropa droht damit eine zunehmende Marginalisierung.

Als Beispiel aus der jüngsten EPZ-Geschichte lässt sich der im Juni von den EG-Aussenministern gefällte Beschluss anführen, den politischen Dialog zwischen Europäern und Amerikanern über internationale Krisenherde und Abrüstungsfragen zu vertiefen. Bei dieser Dialogsuche, die als Gegengewicht gegen bestehende handelspolitische Spannungen zu interpretieren ist, wird sich die EG bei den USA allein als Stimme Europas vernehmen lassen. Auch wenn, wie am EG-Gipfel beschlossen, im Kreis der Industriestaaten (gemeint sind - wie aus Kommentaren hervorging - in erster Linie die Teilnehmer des Weltwirtschaftsgipfels) Konsultationen über das Thema Massnahmen gegen Südafrika aufgenommen werden, ist das aussergemeinschaftliche Europa möglicherweise nicht dabei.

3. Konsequenzen für die Schweiz

31 Beziehungen zur EG

Das bisherige Modell der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EG beruht auf dem Freihandelsabkommen mit Evolutivklausel. Entsprechend strebte die Schweiz mit Erfolg den Ausbau der vertraglichen Beziehungen mit der EG über den Freihandelsbereich hinaus an. Ferner trachtet sie danach, Probleme im Rahmen übergreifender europäischer Organisationen wie dem Europarat anzugehen.

Bis anhin wurde mit den Gemeinschaftsorganen ein relativ erfolgreicher informeller Dialog gepflegt, der darauf abzielte, die gemeinschaftsinterne Meinungsbildung derart zu beeinflussen, dass für beide Seiten günstige Problemlösungen gefunden werden konnten. Wieweit sich dieser Dialog in gleichem Sinne fortführen lässt, ist allerdings eine offene Frage: Die zu-

nehmende Regelungsdichte des Gemeinschaftsrechts und die Abstimmung unter zwölf möglicherweise divergierenden Interessenstandpunkten schränken den Spielraum der EG für eine Berücksichtigung der Wünsche des übrigen Westeuropa mehr und mehr ein.

Es stellt sich daher die grundsätzliche Frage, ob nicht mit der Zeit nach Alternativen zu den bisherigen Formen der Zusammenarbeit (sowohl in wirtschaftlicher wie politischer Hinsicht) gesucht werden müsse. Einiges wird davon abhängen, wie schnell die Vollendung des EG-Binnenmarkts und die Vertiefung der EPZ voranschreiten.

32 Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates

Angesichts dieser Entwicklung wurden in letzter Zeit, namentlich auch seitens der Schweiz, verschiedene Initiativen ergriffen, um die Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates zu verbessern und die Brückenfunktion der Strassburger Organisation zwischen den EG- und Nicht-EG-Ländern zu verstärken. Die Grundidee ist, dass die europäische Einigung einen einzigen Prozess darstellt, an dem alle im Europarat zusammengeschlossenen Länder teilnehmen sollen. Konkret geht es darum, den politischen Dialog im Europarat zu verstärken und die Bedingungen für einen einheitlichen europäischen Rechts-, Umweltschutz-, Kultur-, Medienraum usw. zu schaffen. Wie im Falle der Beziehungen zur EG, stellt sich aber hier die Frage, wieweit die EG, angesichts ihrer internen Entwicklung, bereit ist, zu solchen Bemühungen Hand zu bieten.

9. Juni 1986

771.132 - Mf/FCH/rs

Politische Aspekte der westeuropäischen Integration

F r a g e n :

- 1) Wie ist der Stand der EG-Integration aufgrund der Erfahrungen auf den Aussenposten zu beurteilen?
 - Hat sich die Zusammenarbeit unter den EG-Vertretungen gefestigt? Werden die westeuropäischen Nicht-EG-Botschaften dadurch benachteiligt?
 - Welche Bedeutung kommt der EPZ im Verhältnis zur nationalen Aussenpolitik zu? Besteht eine feststellbare Tendenz, die nationale Aussenpolitik nach den im Rahmen der EPZ bestimmten Grundsätzen auszurichten? Welche Rolle spielt bei der Festlegung nationaler aussenpolitischer Prioritäten das Argument des Gemeinschaftsinteresses?
 - Gibt es Konflikte zwischen nationaler Aussenpolitik und EPZ? Zwischen EPZ und anderen Interessengruppierungen? Werden derartige Zielkonflikte in der nationalen Politik gegeneinander ausgespielt?
- 2) Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, dass weitere westeuropäische Länder der EG beitreten werden?
- 3) Gibt es grundsätzliche Alternativen zum jetzigen Zusammenarbeitsmodell CH/EG?
Wäre z.B. eine verstärkte Solidarität mit der EG durch Beteiligung an regional-/sozialpolitischen Programmen denkbar gegen die Zusicherung von Möglichkeiten zur Einflussnahme in EG-Entscheidungsprozessen?
- 4) Trifft die Feststellung zu, Europa werde zunehmend mit der EG gleichgesetzt? Erwachsen aus dieser Gleichsetzung, falls sie stattfindet, praktische Nachteile?
- 5) Verstärkung des politischen Dialogs im Rahmen des Europarates:
 - Welche Gebiete eignen sich besonders für diesen Dialog (z.B. Menschenrechtsfragen, Fragen des humanitären Rechts, Probleme der europäischen Zusammenarbeit im allgemeinen)?

- Wie kann das Interesse der Zwölf am politischen Dialog unter den Einundzwanzig verstärkt werden (z.B. Behandlung von Fragen, wo eines der Nicht-EG-Länder besondere Kenntnisse oder Informationen hat; oder von Problemen, für die die Zwölf die Unterstützung der Nicht-EG-Länder möchten)?
- Welches sind die Möglichkeiten und Grenzen gemeinsamer Stellungnahmen?

6) Verstärkung der Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates:

- Auf welche Gebiete sollten sich die Arbeiten des Europarates in Zukunft konzentrieren?
- Wie kann das Interesse der Zwölf an den Aktivitäten des Europarates verstärkt werden (z.B. Behandlung von Fragen, bei denen sich eine Zusammenarbeit unter den Einundzwanzig aufzwingt; oder für die das Sekretariat des Europarates besondere Sachkenntnisse aufweisen kann)?

7) Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der EG:

- Welche Massnahmen organisatorischer Natur können getroffen werden, um diese Zusammenarbeit zu verbessern (z.B. bessere zeitliche und örtliche Koordination der Sitzungen beider Institutionen)?
- Wie kann der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Brüssel und Strassburg verbessert werden (z.B. Austausch von Beamten)?
- Welches sind die juristischen Instrumente zur Verstärkung der gegenseitigen Beziehungen (z.B. Teilnahme der EG an den Konventionen des Europarates; gemeinsame Projekte, wie das europäische Jahr der Musik; Ausdehnung gewisser EG-Rechtsinstrumente auf die Einundzwanzig)?

8) Verstärkung der Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern in Fragen des Europarates:

- Ist eine verstärkte Zusammenarbeit unter Nicht-EG-Ländern erwünscht (Gefahr der Blockbildung gegenüber der EG)?
- Welche Länder und welche Mittel eignen sich am besten für eine solche Zusammenarbeit (z.B. gibt es heute jährliche Konsultationen mit Oesterreich in Fragen des Europarates)?



Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Integrationsbureau

Département fédéral des Affaires étrangères
Département fédéral de l'Economie publique

Bureau de l'intégration

771.132 - Ke/rs

3003 Bern,
3003 Berne, den 9. Juli 1986

Vg 9/6

Notiz an Herrn Staatssekretär E. Brunner

Botschafterkonferenz

Sie erhalten beiliegend das in Absprache mit dem Europaratsdienst verfasste Grundlagenpapier des Integrationsbüros im Hinblick auf die Diskussion vom Nachmittag des 26. August über die politischen Aspekte der westeuropäischen Integration. Sobald Sie Ihr Einverständnis zu diesem Papier gegeben haben, werden wir dieses der Sektion Rekrutierung und Ausbildung des Generalsekretariats zwecks Versand an die Missionschefs zustellen.

INTEGRATIONSBUREAU EDA/EVD

Jakob Kellenberger
(Jakob Kellenberger)

Beilage:

Grundlagenpapier