

W 19

DIE UNVOLLLENDETE EUROPÄISCHE INTEGRATION

Zusammenfassung des Berichts an der Regierung

Den Haag
Juni 1986

WRR
Plein 1813 nr. 2
2514 JN Den Haag
tel. 070-614031

ZUSAMMENFASSUNG DES BERICHTS "DIE UNVOLLLENDETE EUROPÄISCHE INTEGRATION"

1. Allgemeines

In diesem Bericht wird mit Nachdruck auf die Notwendigkeit hingewiesen, die zur Zeit stagnierende wirtschaftliche Integration Europas durch die Verwirklichung des Binnenmarkts für Industrieerzeugnisse und Dienstleistungen und durch eine Neuorientierung der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik zu vollenden. Dies ist erforderlich, damit die Gemeinschaft den von strukturellen Veränderungen in der Weltwirtschaft ausgehenden Gefahren, insbesondere der Konkurrenz der Vereinigten Staaten, Japans und der neuen Industrieländer, die Stirn bieten kann.

Wie in Kapitel 1 dargelegt, sind die einzelnen Mitgliedstaaten wegen der - noch unvollendeten - wirtschaftlichen Integration kaum noch in der Lage, eine nationale Wirtschaftspolitik zu verfolgen. Die Gemeinschaft hat diesen Verlust wirtschaftspolitischer Handlungsfähigkeit noch nicht kompensieren können. Geht man davon aus, dass die Notwendigkeit staatlicher Interventionen in den kommenden Jahren nicht wesentlich geringer wird und dass der Prozess der Verwirklichung des Binnenmarkts die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, eine eigene Politik zu verfolgen, weiter einschränken wird, so wird einer Erweiterung des politischen Handlungsspielraums der Gemeinschaft auch in den kommenden Jahren das Hauptaugenmerk gelten müssen.

In diesem Bericht werden daher zwei Aspekte des Integrationsprozesses behandelt: die "negative" Integration, d.h. die Beseitigung nationaler Hindernisse mit dem Ziel der Verwirklichung eines echten gemeinsamen Marktes, und die "positive" Integration, d.h. die Verfolgung einer gemeinsamen bzw. von der Gemeinschaft koordinierten Politik. Beide Aspekte sind in dem Sinne unlöslich miteinander verbunden, als der negativen Integration dort, wo nationale Regierungen politisch handeln, immer eine mehr oder weniger weitgehende Form der "positiven" Integration folgen muss. Wenn "negative" und "positive" Integration nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind, wie das heute der Fall ist, kommt es zu Integrationsdefiziten, die das Funktionieren des gemeinsamen Marktes behindern und die Wirksamkeit der

innerhalb der Gemeinschaft verfolgten Politik sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf nationaler Ebene verringern.

Defizite entstehen auch im Bereich der nationalen Politik ausserhalb des bisher im Rahmen der Integration Erreichten. Die starke Erweiterung des behördlichen Aufgabenbereichs in den vergangenen dreissig Jahren und die damit einhergehende Zunahme der staatlichen Interventionen haben das Problem der Koordinierung sowohl in bezug auf die Marktinterventionen der Mitgliedstaaten als auch in bezug auf makroökonomische und monetäre Politik, die komplementär zu den Massnahmen zur Schaffung des gemeinsamen Marktes verfolgt wird, aktuell werden lassen. Dieses Problem wurde durch die Erweiterungen der Gemeinschaft noch vergrössert. Je mehr Regierungen auf dem unvollendeten gemeinsamen Markt intervenieren, desto grösser wird die Wahrscheinlichkeit, dass die Ergebnisse von Marktprozessen und die Auswirkungen der Politik einzelner Regierungen sich störend beeinflussen mit dem Ergebnis, dass die Effektivität sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf nationaler Ebene abnimmt.

In diesem Bericht wurden angemessene Lösungen für die einzelnen Teilbereiche untersucht, die politisch durchsetzbar und machbar sind. Angesichts der Komplexität des Phänomens unvollendete Integration hat es keinen Sinn, umfassende Patentlösungen zu suchen. So wird man in manchen Bereichen weiterkommen können, indem der Ministerrat der Europäischen Kommission mehr Befugnisse überträgt; in anderen Fällen wird eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten die vernünftigste Lösung sein. In diesem Lichte müssen auch Lösungen im Rahmen der "Differenzierung", der "differenzierten Integration" und der "Pionierfunktion" gesehen werden, die unter Umständen zur Vollendung des Integrationsprozesses beitragen können. In den betreffenden Abschnitten werden ausdrücklich die Voraussetzungen genannt, unter denen diese Lösungen akzeptabel sind.

In Kapitel 2 werden die Möglichkeiten und der Spielraum für die Lösung der Probleme analysiert. Es wird konstatiert, dass die Auffassungen der Mitgliedstaaten über die endgültigen Ziele des Integrationsprozesses stark divergieren und dass sie sich in diesem Prozess auch unterschiedlich engagieren, und zwar je nach dem Grad der Integration der einzelnen Volkswirtschaften in den gemeinsamen Markt. Die neuen Mitgliedstaaten werden daher in bezug auf die Fortsetzung des

Integrationsprozesses bisweilen mehr Zurückhaltung üben als die älteren Mitgliedstaaten. Dies ist unproblematisch, solange die Errungenschaften des bisherigen Integrationsprozesses nicht angetastet werden und die Möglichkeit, dass sich die zunächst zurückbleibenden Mitgliedstaaten diesem Prozess später wieder anschliessen, konsequent genutzt wird. Ferner kommen in diesem Kapitel einige Erschwernisse zur Sprache, die mit der Entstehungsgeschichte, der Zusammensetzung und der Organisationsstruktur der Gemeinschaft zusammenhängen. Das Kapitel schliesst mit einer Übersicht über die theoretischen Möglichkeiten - die der im Integrationsprozess vorhandene Spielraum offenlässt - zur Beseitigung der in Kapitel 1 aufgeführten Koordinationsdefizite. Das Problem der unvollendeten Integration wird am Beispiel des Marktes für Industrieprodukte - und im Zusammenhang damit des Dienstleistungsmarktes - und des Marktes für Agrarerzeugnisse erörtert. Diese Wahl ergibt sich u.a. aus den Erfahrungen, die mit diesen Märkten im Zuge des Integrationsprozesses gesammelt worden sind, und aus der zentralen Bedeutung dieser Märkte für die europäische Integration und für die Niederlande.

In Kapitel 3 wird das Problem der unvollendeten Integration in diesen beiden Bereichen grundsätzlich erörtert. Die Bedeutung des Zustandekommens eines grossen homogenen Binnenmarkts für Industrieerzeugnisse und Dienstleistungen in Westeuropa an sich und insbesondere für die Niederlande wird betont. Es werden die wichtigsten Hindernisse aufgezählt, die diesem Ziele im Wege stehen, und es werden kurz die Unterschiede in den industriepolitischen Konzeptionen zwischen den Mitgliedstaaten und die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten behandelt. Das Agrarproblem wird anhand von drei Beispielen erörtert: anhand der Überschüsse und der damit zusammenhängenden Finanzierungsprobleme, der benachteiligten Gebiete und des Umweltproblems. Hier ist festzustellen, dass die erforderliche Neuorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik im Lichte des bisher Erreichten gesehen werden muss. Das gilt für Westeuropa im allgemeinen und für die Niederlande im besonderen. Die im Bericht skizzierten Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedstaaten über die Zukunft der gemeinsamen Agrarpolitik lassen allerdings erkennen, dass eine solche Neuorientierung nicht einfach sein wird.

In den Kapiteln 4 und 5 werden Lösungsmöglichkeiten für das Problem des gemeinsamen Markts für Industrieprodukte und für landwirtschaftliche Erzeugnisse erörtert. In Kapitel 6 kommen schliesslich einige institutionelle Probleme zur Sprache.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind nachstehend aufgeführt.

2. Der gemeinsame Markt für Industrieerzeugnisse

In Kapitel 4 gelangt der Wissenschaftliche Rat für die Regierungspolitik (WRR) zu den folgenden Schlussfolgerungen.

- Die im Weissbuch 1985 dargelegten Vorstellungen der Kommission über die Vollendung des Binnenmarkts sind inhaltlich konsistent. Allerdings hat die Kommission den Folgen einer raschen Verwirklichung des Binnenmarkts für die geographische Streuung der Wirtschaftstätigkeiten innerhalb der Gemeinschaft und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die innerstaatlichen Befugnisse nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet. Einige wichtige Aspekte, beispielsweise die steuerliche Harmonisierung, werden wahrscheinlich den Rückgriff auf Lösungen der zweiten oder dritten Wahl, z.B. bestimmte Formen der - zeitlich - differenzierten Integration und des teilweisen Verbleibs bestimmter Befugnisse bei den Mitgliedstaaten, erforderlich machen.
- Die rechtzeitige Durchführung der für die weitere Verwirklichung des Binnenmarkts erforderlichen Massnahmen und ein sinnvoller Umgang mit dem bisher im Rahmen der Integration Erreichten erfordern den Verzicht auf das bisher praktizierte Einstimmigkeitsprinzip bei Entscheidungen des Ministerrats und eine weitgehende Übertragung legislativer und exekutiver Befugnisse auf die Kommission.
- Der Binnenmarkt für Industrieerzeugnisse wird nicht gut funktionieren können, solange nicht auch die Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit von Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft Wirklichkeit sind. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Verwirklichung einer - liberalen - gemeinsamen Verkehrspolitik.

- Ein Binnenmarkt für Industrieerzeugnisse erfordert eine weitergehende Integration der gemeinsamen Handelspolitik, eine Stärkung und Erweiterung der gemeinsamen Wettbewerbspolitik und eine bessere Koordinierung der Industriepolitik der einzelnen Staaten. Rahmenbedingung hierfür ist eine bessere Abstimmung der makroökonomischen und monetären Politik der Mitgliedstaaten.

Im Lichte dieser Schlussfolgerungen formuliert der WRR folgende Empfehlungen.

2.1 Freier Verkehr

- *Technische und administrative Handelshemmnisse*

Die Harmonisierungsmassnahmen sollten sich auf die Festlegung der wichtigsten Qualitätsnormen beschränken. Was Regelungen ausserhalb der Bereiche Sicherheit, Gesundheit und Umwelt angeht, genügt die gegenseitige Anerkennung der innerstaatlichen Normen unter Zugrundelegung gemeinschaftlicher Qualitätsmindestnormen. Die Entscheidungen im Ministerrat sollten sich auf politische Leitlinien beschränken, und die Harmonisierung der innerstaatlichen Regelungen sollte mehr und mehr der Europäischen Kommission übertragen werden. Die Kommission sollte dann auch mehr Kontrollbefugnisse in bezug auf die Befolgung der Gemeinschaftsvorschriften im innerstaatlichen Bereich erhalten.

- *Steuerliche Hindernisse*

Hier wird man auf Lösungen der zweiten Wahl in Form einer zeitlichen Differenzierung zurückgreifen müssen: es wird eine längere Übergangszeit, insbesondere für die neuen Mitgliedstaaten, erforderlich sein. Eine solche Differenzierung ist nicht in bezug auf alle Harmonisierungsvorschläge der Kommission erforderlich. So können alle Mitgliedstaaten, die das Mehrwertsteuersystem eingeführt haben, im Hinblick auf die Tarifstruktur und die Höhe der Tarife dem Stand-still-Prinzip unterworfen werden.

- *Devisenkontrolle*

Die vollständige Abschaffung der Devisenbeschränkungen ist im Rahmen der Kompetenzen der EG zur Zeit nicht möglich. Entsprechende

Initiativen müssen vor allem von den Mitgliedstaaten selbst ergriffen werden. Die Harmonisierung der makroökonomischen und monetären Politik kann von der Gemeinschaft zwar gefördert, aber nicht erzwungen werden.

- *Handelspolitische Beschränkungen*

Erhält die Vollendung des Binnenmarkts Priorität, so darf die Gemeinschaft keine handelspolitischen Massnahmen mehr treffen, die ihrer Art oder Tendenz nach seine Verwirklichung gefährden. Darüber hinaus muss die gemeinsame Handelspolitik erweitert werden und neue Formen annehmen; zu denken ist hier beispielsweise an die sog. technischen Kooperationsvereinbarungen mit Ostblockländern. Es sollte mehr als bisher dafür gesorgt werden, dass der Inhalt von Verträgen mit Drittländern den Gemeinschaftsinteressen, z.B. der Einheit des Binnenmarkts, nicht zuwiderläuft. Die Beseitigung von Hemmnissen im Handelsverkehr innerhalb der Gemeinschaft erfordert eine weitere Zentralisierung in bezug auf die Ausübung von Befugnissen, die die Gemeinschaft de jure bereits besitzt. Die Vollendung des Binnenmarkts erfordert eine grössere Zurückhaltung der Kommission bei der Anwendung von Schutzmassnahmen im Sinne von Artikel 115 des EWG-Vertrags. Was jedoch die neuen Mitgliedstaaten angeht, so wird sich eine gewisse zeitliche Differenzierung kaum vermeiden lassen.

- *Öffentliche Aufträge*

Zur Erhöhung der Transparenz des Marktes ist eine weitgehende Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Ausschreibungen erforderlich. Die Kommission muss mehr Möglichkeiten zur Überwachung des Vorgehens der innerstaatlichen Stellen erhalten. Die innerstaatlichen Beschaffungs- und Ausschreibungsverfahren sollten, was die Koordinierung angeht, stärker den Weisungen der Gemeinschaft unterworfen werden. In diesem Bereich gibt es keine Differenzierungsmöglichkeiten.

- *Behinderungen im Dienstleistungsverkehr*

Das Bank- und Versicherungswesen sollte durch die gegenseitige Anerkennung der innerstaatlichen Standards in bezug auf die Konzessionierung und die Tätigkeit dieser Institutionen und durch die

gegenseitige Anerkennung der innerstaatlichen Aufsichtsmaßnahmen liberalisiert werden. Innerstaatliche Niederlassungsbeschränkungen für die freien Berufe sollten aufgehoben werden. Diskrepanzen zwischen nationalen Gesetzen in bezug auf den grenzüberschreitenden Verkehr von Dienstleistungen im Bereich der Informationstechnologie sollten vermieden werden.

- *Der gemeinsame Verkehrsmarkt*

Infolge der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten können nur Lösungen bescheidenen Umfangs vorgeschlagen werden. Die gemeinsame Verkehrspolitik wird eher darauf ausgerichtet sein, die qualitativen und finanziellen Rahmenbedingungen auf einen Nenner zu bringen, als darauf, das Angebot der verschiedenen Verkehrszweige quantitativ zu beeinflussen. Da eine straffe Marktordnung für den Verkehrssektor die politische Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft überfordern würde, empfiehlt sich eine weitgehende Liberalisierung.

2.2 Flankierende Massnahmen der Gemeinschaft

Der WRR gelangt hier zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Für die verschiedenen Formen von flankierenden Massnahmen - gemeinsame Handelspolitik, Wettbewerbspolitik und Industrie- und Technologiepolitik - gilt im allgemeinen, dass die Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarkts entweder zu einer weiteren Vergemeinschaftlichung der bisher im innerstaatlichen Bereich verfolgten Politik oder zu einer strafferen Koordinierung der innerstaatlichen Massnahmen durch die Gemeinschaft zwingen werden. Bei jedem weiteren Schritt auf dem Wege zur Vollendung des Binnenmarkts werden einschneidendere juristische Beschränkungen für Interventionen einzelner Staaten erforderlich sein bzw. werden solche Interventionen immer weniger wirksam.
- Auch bei den Minimallösungen der zweiten oder dritten Wahl, die für die Mitgliedstaaten am ehesten akzeptabel sind, werden innerhalb der Gemeinschaft erhebliche Kompetenzverschiebungen nötig sein.

Politische Konsequenz wird auch hier sein, dass man vom Einstimmigkeitsprinzip bei Ministerratsbeschlüssen abgeht und der Kommission mehr Befugnisse überträgt. Aufgrund dieser Erwägungen werden die folgenden Empfehlungen unterbreitet.

2.2.1 Handelspolitik

- Im Zuge der gemeinsamen Handelspolitik wird man den im GATT eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen weiterhin nachkommen und auch Druck auf Drittländer ausüben müssen, diese Verpflichtungen zu erfüllen. Das sog. Neue handelspolitische Instrument der Europäischen Kommission kann in diesem Zusammenhang zur Erreichung wichtiger industriepolitischer Ziele eingesetzt werden.
- Da eine häufige Anwendung von Antidumping- und Antisubventionsregelungen zu einer grossen Unübersichtlichkeit der für Importe geltenden Tarife und Beschränkungen führen kann, wird die Gemeinschaft in diesem Punkt, insbesondere gegenüber Drittländern, die dem GATT beigetreten sind, Zurückhaltung üben müssen.
- Eine noch stärker integrierte Handelspolitik eignet sich kaum oder gar nicht für eine differenzierte Anwendung.

2.2.2 Wettbewerbspolitik

- Im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarkts für Industrieerzeugnisse, für Dienstleistungen und Produktionsfaktoren und der gemeinsamen Wettbewerbspolitik wird die Harmonisierung mit dem Abbau von Vorschriften einhergehen müssen; gleichzeitig muss ein Ausbau der gemeinsamen Wettbewerbspolitik erfolgen. Eine Lösungsmöglichkeit wäre die strengere Ausübung der Befugnisse, die die Gemeinschaft zwar schon besitzt, bisher aber nur ungenügend genutzt hat.
- Wo es um die Einführung quantitativer Niederlassungsbeschränkungen im innerstaatlichen Bereich geht, ist Zurückhaltung geboten.
- Was spezifische Wettbewerbsverzerrungen betrifft, sollte das Subventionierungsverbot strenger gehandhabt werden. Staatliche Subventionen sollten, abgesehen von einigen erlaubten Konstruktionen, bei

denen die Transparenz gewährleistet ist, für mit den Bestimmungen des EWG-Vertrags unvereinbar erklärt werden. Die Kommission kann sich ihre Kontrollaufgaben dadurch erleichtern, dass sie alle Genehmigungen befristet. Die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens, der die Prüfung und Abstimmung der angekündigten staatlichen Subventionierungsmaßnahmen erlaubt, verdient grössere Aufmerksamkeit als bisher.

- Eine Integration in dem Sinne, dass die Gemeinschaft die Durchführung der Politik und die politischen Instrumente der Mitgliedstaaten übernimmt, empfiehlt sich nur in den Fällen, in denen die betreffenden Massnahmen nur auf Gemeinschaftsebene getroffen werden können, beispielsweise in bestimmten Bereichen der Technologiepolitik.
- Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten werden eine mittelfristige Gesetzgebungsstrategie entwickeln müssen, die auf die Koexistenz der gesetzgeberischen Befugnisse der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in denselben politischen Bereichen abzielt (in Abschnitt 4.3.3.4 werden die drei Bereiche, für die diese Strategie gelten sollte, behandelt).

2.2.3 Industrie- und Technologiepolitik

- Bei einer Verbesserung der materiellen, technisch-wissenschaftlichen und wissenschaftlichen Infrastruktur können sich aus der Zusammenarbeit zwischen den unmittelbar interessierten Mitgliedstaaten Teillösungen ergeben, die andere Mitgliedstaaten später übernehmen können. Der Kommission wird hier vor allem eine Aufsichtsfunktion zukommen.
- Nationale technisch-wissenschaftliche Institutionen müssen allen in der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stehen.
- Die Gemeinschaft sollte die Schaffung leistungsfähiger Forschungszentren fördern, indem sie sich u.a. an der Finanzierung beteiligt. Auch die Bildung von Kooperationsverbänden europäischer Universitäten sollte gefördert werden.

- Die Gemeinschaftsorgane sollten eine gemeinsame Wissenschaftspolitik entwickeln und mit ihrer Durchführung ein selbständiges Verwaltungsorgan auf Gemeinschaftsebene beauftragen.
- Was die Förderung technologischer Innovationen in der Industrie betrifft, wurden mit den Gemeinschaftsprogrammen Esprit, Brite und Race gute Erfahrungen gemacht; in dieser Richtung muss weitergearbeitet werden. Der Ministerrat wird sich dabei darauf beschränken müssen, allgemeine Zielsetzungen festzulegen und zu entscheiden, mit welchen Mitteln die verschiedenen Programme verwirklicht werden sollen. Die Kommission sollte die Durchführung industriepolitischer Programme selbständigen Organisationen übertragen und dafür sorgen, dass an der Entscheidungsbildung grundsätzlich unabhängige Sachverständige beteiligt sind.
- Die staatliche Förderung der Entwicklung neuer Technologien und Produkte und der diesbezüglichen Forschungstätigkeit sollte einer ebenso kritischen Prüfung unterzogen werden wie andere Formen staatlicher Unterstützung. Der Rat und die Kommission könnten in gegenseitigem Einvernehmen den Spielraum für eine offensive staatliche Unterstützung sowohl quantitativ als auch qualitativ verringern. Die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bei grossen Projekten sollte auf der gleichen Linie liegen wie die bestehenden Programme Esprit, Brite und Race.
- Der EWG-Vertrag und das Gemeinschaftsrecht bieten Raum für die Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten zwecks Förderung technologischer Innovationen wie Eureka, Cern und Airbus; allerdings müssen die Teilprojekte allen Unternehmen in der Gemeinschaft offenstehen, und auch nichtbeteiligte Mitgliedstaaten müssen sich später noch beteiligen können.
- Es ist sehr wichtig, dass die Flut von Gesetzen, die die Entwicklungen im Informatikbereich demnächst auslösen dürften, im Rahmen der Gemeinschaft kanalisiert wird.

- Auf Gemeinschaftsebene werden in der Industriepolitik neue Wege gesucht werden müssen, so beispielsweise in bezug auf die Konzipierung und Ausarbeitung der Vorschriften für den Waren- und Dienstleistungsverkehr, die Funktionsweise der Geld- und Kapitalmärkte, den Schutz der Umwelt gegen schädliche Auswirkungen der Produktion und des Konsums und für Teilbereiche des Gesellschaftsrechts.
- Die Innovationsbereitschaft des Privatsektors sollte gefördert werden. Die Zuständigkeit für solche Massnahmen liegt grösstenteils bei den Regierungen der Mitgliedstaaten; die Gemeinschaft muss sich dabei auf Beratung und Information beschränken. Die Regierungen können die Einführung neuer Produkte und neuer Formen der Dienstleistung dadurch fördern, dass sie rechtzeitig für die materielle Infrastruktur, die Hardware, Dienstleistungen, günstige Tarife und Informationen sorgen.

3. Die gemeinsame Agrarpolitik

Die Agrarpolitik wird in Kapitel 5 im Rahmen der allgemeinen Agrarprobleme der Gemeinschaft behandelt. Festgestellt wird, dass man heute zu häufig auf den Preisfestsetzungsmechanismus zurückgreift, um sowohl ein Marktgleichgewicht als auch akzeptable Einkünfte für die Agrarbevölkerung zu erzielen. Hierdurch und durch den technischen Fortschritt, der dazu führt, dass bei wachsenden Erträgen immer billiger produziert werden kann, ist ein grosser Produktionsüberschuss entstanden, der auch langfristig nicht auszugleichen ist, da die Nachfrage in der Gemeinschaft kaum zunimmt. Diese Überschüsse werden mit hohem Kostenaufwand beseitigt und zum Teil auf dem Weltmarkt abgesetzt. Dies führt nicht nur zu einer Vergeudung von Mitteln, sondern auch zu grossen Spannungen mit anderen Exporteuren von Agrarerzeugnissen. Im Gegensatz zur Agrarmarktpolitik ist die Agrarstrukturpolitik eine innerstaatliche Angelegenheit geblieben. So zahlt die Gemeinschaft die Rechnung für die innerstaatlichen Strukturpolitik, ohne dass sie hier eine Mässigung hätte erreichen können.

Nach der Erörterung der Vor- und Nachteile einer marktgerechten Politik einerseits und einer Quotenregelung andererseits wird festgestellt, dass die Entwicklung in der Gemeinschaft in Richtung einer weitergehenden Quotierung vor allem durch den begrenzten politischen

Spielraum bestimmt wird. Längerfristig werden hierdurch die Kernprobleme der Agrarpolitik nicht gelöst. Der Beschlussfassungsmechanismus der Gemeinschaft wird überlastet, und der integrierte Binnenmarkt wird aufs Spiel gesetzt.

Als Lösung empfiehlt der WRR eine Neuorientierung in Richtung einer marktgerechteren Agrarmarktpolitik mit globalen Preissenkungen in Anlehnung an das Weltpreisniveau. Gleichzeitig müssen neue Instrumente für die schwächeren Gebiete entwickelt und finanziert werden. Nur so lassen sich Einheit und Freiheit des Marktes sichern, und nur so kann die Landwirtschaft in die Lage versetzt werden, ihre Funktion für Landschaft, Natur und Umwelt auch in Zukunft zu erfüllen.

Die Senkung der Interventionspreise auf ein Niveau, das in etwa dem Weltmarktpreis entspricht, ist für die zentralen Agrargebiete zu rechtfertigen, da das gemeinsame Agrarpreisniveau bisher weitgehend auf die Erzeuger abgestimmt ist, die unter ungünstigeren Bedingungen arbeiten. Eine solche Preissenkung wird jedoch stufenweise in einem Zeitraum von mindestens zehn Jahren erfolgen müssen, um eine sinnvolle Anpassung an die neue Situation zu ermöglichen. Die dadurch verschlechterte Einkommenslage wird zwangsläufig zu einer rascheren Verringerung der Zahl der Landwirte führen. Da die Erträge pro Flächeneinheit weiterhin zunehmen, wird die Angleichung des Produktionsvolumens in Verbindung mit sinkenden Boden- und Pachtpreisen Möglichkeiten für andere Formen der Bodennutzung schaffen. Gerade in den zentral gelegenen dichtbesiedelten Gebieten Europas besteht daran grosser Bedarf.

Sowohl für die weniger prosperierenden Agrargebiete mit strukturellen Entwicklungsperspektiven als auch für die wirklich benachteiligten Gebiete, die bei einer marktgerechteren Politik keine Entwicklungsmöglichkeiten haben, hat ein drastisches Absinken der Preise unzumutbare Folgen. Sie müssen durch ein System flankierender und kompensierender Massnahmen entschärft werden. In Regionen mit Entwicklungsperspektiven können z.B. kulturtechnische Verbesserungen und damit zusammenhängende Verbesserungen der Infrastruktur vorgenommen werden, wenn dadurch Betriebe entstehen, die sich in einer marktgerechteren

Agrarpolitik behaupten können. Dies alles zwingt um so mehr zu grosser Zurückhaltung, als jede Erhöhung des Potentials der Agrarproduktion die Anpassungsprobleme in den zentralen, von jeher prosperierenden Agrargebieten verschärfen wird. Wenn die Kapazitätserhöhung die Voraussetzung für eine ausgewogenere geographische Verteilung der Produktionskapazität innerhalb der Gemeinschaft ist, muss man bereit sein, diesen Preis zu zahlen, denn nur so können ein offener Markt gewährleistet und die Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirtschaft in den zentralen Gebieten erhalten werden. Der Mitfinanzierung durch die Gemeinschaft muss die Befugnis der EG gegenüberstehen, der staatlichen Unterstützung durch strukturverbessernde Massnahmen Einhalt zu gebieten. Für die wirklich benachteiligten Gebiete werden - zum Teil in Übereinstimmung mit dem "Grünbuch" - folgende kompensierende Massnahmen vorgeschlagen:

- Die Sicherung einer gewissen Produktionskapazität durch Gewährung eines degressiven Zuschusses pro Produktionseinheit für Betriebe, die in der Vergangenheit Investitionen getätigt haben und die potentiell lebensfähig sind.
- Stilllegungsregelungen, die es ermöglichen, benachteiligte Gebiete als Naturreservate, Landschaftsparks, Erholungsgebiete, für extensive Beweidung und für die Forstwirtschaft zu nutzen.
- Regelungen für die Weiterbewirtschaftung von Böden im Interesse des Natur- und Landschaftsschutzes. Hierbei sollte es nicht so sehr um die Beibehaltung traditioneller Landwirtschaftsmethoden gehen - es ist fraglich, ob damit die Zielsetzungen noch verwirklicht werden können -, als vielmehr um die Ausarbeitung eines schlüssigeren Konzepts, das zur Entwicklung neuer Methoden im Interesse des Natur- und Landschaftsschutzes anregt.
- Förderung der Herstellung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die kaum Überschussprobleme verursachen. Hierbei wäre auch an Agrarerzeugnisse zu denken, die nicht in technologisch hochentwickelten Agrarbetrieben hergestellt werden können, so beispielsweise "handwerkliche" Erzeugnisse und "natürliche" Produkte.

- Degressive individuelle Einkommenszuschüsse als Ergänzung zu einzelstaatlichen Leistungen, um die sozialen Folgen einer unfreiwilligen Betriebsschliessung zu mildern.

Diese Massnahmen können die Probleme, die in benachteiligten Gebieten infolge einer marktgerechteren Politik entstehen, zwar entschärfen, sie aber ebensowenig lösen wie die heutige Marktpreispolitik. Um die Probleme zu lösen, müsste man über den agrarpolitischen Ansatz hinausgehen. Man müsste versuchen, eine Wirtschaftsstruktur zu realisieren, die die traditionelle Agrarstruktur ganz oder teilweise ersetzt. Ergänzende Gemeinschaftsprogramme zur Verbesserung der Infrastruktur, die Ausbildung und Umschulung der Erwerbsbevölkerung sowie die Schaffung eines Systems von Massnahmen und Einrichtungen, das den Erfordernissen neuer Formen der Betriebsführung entspricht, sollten hierbei eine wichtige Rolle spielen.

Auch bei einer marktgerechteren Politik wird eine "Pufferzone" an den Aussengrenzen, d.h. ein System von Abschöpfungen und Abgaben, erforderlich bleiben, um zu grosse Schwankungen in zu kurzen Abständen auszugleichen. Der dadurch entstehende Preis wird jedoch dem durchschnittlichen Weltmarktpreis soweit entsprechen müssen, dass das Gleichgewicht zwischen Ausfuhrabgaben und Erstattungen nicht wieder dauerhaft gestört wird, was schwerwiegende Folgen für den Gemeinschaftshaushalt und die internationalen Beziehungen hätte.

Vor allem die reicheren Mitgliedstaaten, darunter die Niederlande, haben ein grosses Interesse daran, die gemeinsame Agrarpolitik aus der heutigen Isolierung zu befreien, um den Binnenmarkt für alle Waren und Dienstleistungen offenzuhalten. Ein Grossteil der hierfür erforderlichen Finanzmittel kann aus dem heutigen EG-Haushalt bereitgestellt werden. Immerhin beansprucht die Beseitigung der Überschüsse jetzt schon nahezu 15% des landwirtschaftlichen Produktionswerts in der Gemeinschaft; davon werden nur 1,5% auf dem Umweg über ein höheres Preisniveau zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards in den benachteiligten Gebieten der Gemeinschaft, der schon heute kaum als angemessen gelten kann, genutzt.

4. Institutionelle Probleme

4.1 Organe der Gemeinschaft

In Kapitel 6 Abschnitt 1 werden die institutionellen Probleme der Gemeinschaft als Ausfluss der materiellen Probleme behandelt. Wenn die Gemeinschaft die dringlichsten Schritte zur Vollendung des Binnenmarktes und zur Neuorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik unternehmen will, muss ihre Entscheidungsfähigkeit erheblich verbessert werden. Dafür ist es notwendig, für jeden einzelnen Bereich zu prüfen, ob das Einstimmigkeitsprinzip für die Beschlussfassung des Rates wirklich erforderlich ist und möglicherweise abgeschafft werden sollte. Ausserdem müssten der Kommission in viel grösserem Ausmass als bisher politische Befugnisse übertragen werden.

Die diesbezüglichen Vorschläge im Entwurf der Europäischen Akte brächten, wenn sie weitgehend verwirklicht würden, gewisse Verbesserungen, aber sie entsprechen noch nicht ganz den Erfordernissen für eine Minimallösung der materiellen Probleme.

Zur Festigung des demokratischen Fundaments der Politik der Gemeinschaft wird vor allem die Kontrolle der Kommission durch das Europäische Parlament verstärkt und erweitert werden müssen. Je mehr Befugnisse die Kommission erhält - eine Entwicklung, die bei der Verwirklichung des Binnenmarkts nicht unwahrscheinlich ist -, desto mehr Gewicht werden auch die Befugnisse des Europäischen Parlaments erhalten.

In einer Gemeinschaft, deren politische Struktur durch das Spannungsverhältnis zwischen gemeinschaftlichen und nationalen Elementen gekennzeichnet wird und die demzufolge schwach ist, hat der Gerichtshof eine Schlüsselfunktion. Im Interesse des Integrationsprozesses sollten die Mitgliedstaaten sich strikt an die Rechtsordnung der Gemeinschaft halten. Es ist daher wünschenswert, dass die einzelstaatlichen Gesetzgeber systematisch über die Rechtsprechung des Gerichtshofs - möglichst mit begründeten Schlussfolgerungen bezüglich der geltenden und in Vorbereitung befindlichen Gesetze und Verordnungen - unterrichtet werden.

Die Kommission wird ihre Kontrolle in bezug auf die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts stärker auf politische Bereiche und Interessen,

die fehlende oder vorhandene politische Konformität und die Folgen für die Einheit und das Funktionieren des gemeinsamen Marktes einstellen müssen. Es empfiehlt sich, der Kommission die Befugnis zu erteilen, den Gerichtshof direkt unter Umgehung der verwaltungsmässigen Präliminarien anzurufen, wenn offensichtliche Verstösse von Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht vorliegen.

4.2 Die unvollendete Integration Europas und die Niederlande

In Abschnitt 6.2 wird zwischen der niederländischen Politik gegenüber der Gemeinschaft und der niederländischen Politik innerhalb der Gemeinschaft unterschieden.

In bezug auf die niederländische Politik gegenüber der Gemeinschaft soll nachdrücklich auf folgende Zusammenhänge hingewiesen werden:

- a. Der Zusammenhang zwischen positiver und negativer Integration. Jeder Schritt zur Verwirklichung des Binnenmarkts führt zu einem Schwund der einzelstaatlichen Handlungsfähigkeit und wirft die Frage auf, ob und inwieweit hier Ersatz auf Gemeinschaftsebene erforderlich ist.
- b. Der Zusammenhang zwischen den materiellen und institutionellen Problemen. Die Verwirklichung des Binnenmarkts sowie die Neuorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik erfordern eine Erweiterung des politischen und exekutiven Handlungsspielraums der Gemeinschaft, auch wenn nach Lösungen gesucht wird, die möglichst wenig an der Verteilung der Befugnisse zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ändern.
- c. Der Zusammenhang zwischen der Verwirklichung des Binnenmarkts für Industrieerzeugnisse, des Binnenmarkts für Dienstleistungen und der Neuorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik. In Anbetracht der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten in bezug auf die Märkte für Industrieprodukte und Dienstleistungen sollte der Binnenmarkt für beide Sektoren gleichzeitig verwirklicht werden. Die Liberalisierung der Verkehrspolitik auf Gemeinschaftsebene muss tatkräftig vorangetrieben werden. Da die prosperierenden

Industrie- und Agrargebiete zum Teil identisch und zum Teil benachbart sind, wird bei der Neuorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik insbesondere den Interessen der ärmeren, meist peripheren Gebiete Rechnung getragen werden müssen. Das heisst, dass man auch in den Niederlanden die Interessen der Industrie, des Dienstleistungssektors (einschliesslich Verkehr) und der Landwirtschaft im Zusammenhang sehen muss.

Die Verwirklichung des Binnenmarkts wird auf vielen Gebieten sehr tiefgreifende Folgen für die einzelstaatlichen Politiken im Rahmen der Gemeinschaft haben. In den Niederlanden scheint man sich auf den Verwaltungsebenen nicht hinreichend der Konsequenzen bewusst zu sein, die sich aus der Existenz der Gemeinschaft als vierter Verwaltungsebene ergeben. Bei den meisten Fachressorts fehlt es an der nötigen Sachkenntnis. Auch beschränkt man sich zu sehr auf den für das jeweilige Ministerium spezifischen politischen Kontext (inner- und zwischenministerielle Beratungen, Kontakte mit Interessenverbänden, Beratungen mit den zuständigen Parlamentsausschüssen). Daher sollten für jeden Sektor die Konsequenzen des fortschreitenden Integrationsprozesses geprüft werden. Eine solche Untersuchung könnte unter den Auspizien des Koordinierungsausschusses für europäische Angelegenheiten, der die Sitzungen des Rats für europäische Angelegenheiten vorbereitet, erforderlichenfalls unter Hinzuziehung externer Sachverständiger durchgeführt werden.

Auf politischer Ebene könnte die Einsetzung eines parlamentarischen Ausschusses für EG-Angelegenheiten der Kohärenz der Politik innerhalb der Gemeinschaft zugute kommen, wenn er die anderen Parlamentsausschüsse, die insbesondere die Politik der Fachressorts kontrollieren, dazu bringen könnte, den gemeinschaftlichen Kontext stärker zu berücksichtigen. In bezug auf die niederländische Politik gegenüber der Gemeinschaft wird man sich darauf beschränken müssen, die Handlungen niederländischer Politiker in Gemeinschaftsorganen in bezug auf allgemeine Zusammenhänge zu prüfen. Eine zu enge Bindung an Beschlüsse nationaler Parlamente führt zur Immobilität und schliesslich in eine Sackgasse, wie das dänische Beispiel gezeigt hat. Auch die niederländische parlamentarische Demokratie wird sich ihrer Verbundenheit mit der Gemeinschaft bewusst werden und sie akzeptieren müssen.