

Bericht über die Europäische Union

(Tindemans-Bericht)

Ein gemeinsames Leitbild für Europa

A. Europa heute

Warum hat der Europagedanke viel von seiner ursprünglichen Zündkraft und Dynamik verloren? Ich persönlich bin der Meinung, dass die europäische Öffentlichkeit im Laufe der Jahre den Faden verloren hat, dass sie die politische Übereinstimmung unserer Länder über die Beweggründe für die Durchführung des gemeinsamen Werks wie auch über die Wesenselemente dieses von uns angestrebten Europas vermisst. Wenn wir die Europäische Union zustande bringen wollen, müssen wir daher zunächst dieses gemeinsame Leitbild wiederherstellen.

Im Jahr 1975 empfinden die Europäer die Beweggründe für das europäische Einigungswerk nicht mehr in der gleichen Weise wie 1950. Der Europagedanke ist zum Teil ein Opfer seiner Erfolge geworden. Die Versöhnung früherer Feinde, der durch den erweiterten Markt ermöglichte wirtschaftliche Wohlstand, die Entspannung, die nicht zuletzt dank unseres Zusammenhalts den kalten Krieg abgelöst hat — all das scheint bereits erreicht und damit keiner neuerlichen Anstrengungen zu bedürfen. Europa ist heute etwas Alltägliches geworden, es scheint den Reiz des Abenteuers eingebüßt zu haben.

Unsere Völker setzen sich mit neuen Problemen und neuen Werten auseinander, von denen in den Verträgen kaum oder gar nicht die Rede ist. Sie stellen fest, dass sich die politische Union nicht automatisch aus der Integration der Volkswirtschaften ergibt, und allzu viele fruchtlose Diskussionen stellen die Glaubwürdigkeit und Aktualität des gemeinsamen Unternehmens in Frage. Insofern ist der Europagedanke auch ein Opfer seiner Fehlschläge.

Dies war unsere Geisteshaltung, als Europa in eine Krise geriet, die uns Inflationsraten und Arbeitslosenquoten brachte, wie sie die heutige Generation noch nie erlebt hatte. Es ist also nicht verwunderlich, dass die Gemeinschaft unter dem Druck des überall spürbar werdenden Widererstickens eng nationaler Belange zerbröckelt, um so mehr, als diese Gemeinschaft in ihrer heutigen Form unausgewogen ist. In einigen Bereichen sind ihre wichtigen Zuständigkeiten übertragen worden, während in anderen nichts oder fast nichts geschehen ist. Der Grund lag häufig darin, dass unsere Staaten zu schwach waren, um neue Anstrengungen zu

unternehmen; denn ist nicht die Schwäche Europas auch das Spiegelbild der Ohnmacht unserer Staaten?

Ein unvollendetes Bauwerk kann dem Zahn der Zeit nicht standhalten; es muss fertiggestellt werden, sonst zerfällt es. Alles in der Gemeinschaft bisher Erreichte steht daher heute auf dem Spiel.

Nichtsdestoweniger sind die Europäer nach wie vor der Annäherung zwischen unseren Völkern, wie sie in den Verträgen von Paris und Rom zunächst zu sechst, dann zu neunt Ausdruck gefunden hat, zutiefst verbunden. Sie meinen sogar, dass sich diese Annäherung von selbst versteht, und bedauern es nur, die Auswirkungen in ihrem täglichen Leben nicht stärker zu verspüren. Eine Rückkehr zu nationalem Egoismus und einzelstaatlichen Schranken, zu den daraus allzu oft entstandenen Gegensätzen, würde als ein historischer Fehlschlag, als ein Scheitern der Bemühungen einer ganzen Generation von Europäern sehr hart empfunden.

Um diesem überall vorhandenen Willen zur Annäherung die politische Dimension zu geben, ohne die ein Handeln nicht möglich ist, muss Europa wieder zu einem wesentlichen Anliegen der Öffentlichkeit gemacht werden, um solchermaßen zu gewährleisten, dass die europäische Einigung in den politischen Debatten von morgen im Mittelpunkt steht. Wir müssen uns anhören, was unsere Völker zu sagen haben. Was wollen die Europäer? Was erwarten sie von einem vereinigten Europa?

1. Eine Stimme in der Welt

Was mir bei meinen Gesprächen vor allem aufgefallen ist, war das allgemein verbreitete Gefühl unserer Verwundbarkeit und Ohnmacht. In der jüngsten Geschichte ist dies eine neue Erfahrung für unsere Völker. Die ungleiche Verteilung der Reichtümer bedroht die Stabilität des Weltwirtschaftssystems, die Erschöpfung der Bodenschätze lastet schwer auf der Zukunft der Industriegesellschaft, und die Internationalisierung des Wirtschaftslebens vergrößert die Abhängigkeit unseres Produktionsapparates. Unsere Staaten sind wohl zu schwach, um allein diese Herausforderungen anzunehmen. Welches Gewicht haben heute noch einzelne Stimmen, wenn es nicht die der Supermächte sind?

Dennoch ist der Wille zu einer aktiven Teilnahme sehr stark. Dies bezeugen Zehntausende junger Europäer, die überall in der Welt in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Unsere Völker sind sich bewusst, Träger von Werten zu sein, die einen unschätzbaren Einfluss

auf die Entwicklung der Zivilisation ausüben. Warum sollten wir aufhören, unser Gedanken- gut zu verbreiten, wie wir es immer getan haben? Wer von uns hat noch nicht mit Überraschung festgestellt, wie selbstverständlich für viele unserer ausländischen Gesprächspartner die europäische Identität ist? Der Aufruf an die Länder Europas, sich zu vereinigen, ergeht nicht nur von innen.

Unsere Völker erwarten von der Europäischen Union, dass sie der Stimme Europas Gehör verschafft, wann immer es erforderlich ist oder erwartet wird. Unsere gemeinsame Aktion soll unsere berechtigten Interessen wirksam verteidigen, die Grundlagen für eine echte Sicherheit in einer gerechteren Welt schaffen und uns die Teilnahme an diesem Dialog von Gruppe zu Gruppe sichern, der ganz eindeutig das neue Wesensmerkmal des internationalen Lebens ist. Wie ließen sich diese Forderungen in der Welt von heute miteinander in Einklang bringen, ohne dass wir uns vereinigen?

Europa muss sowohl der Isolierung — in sich zurückziehen bedeutet, sich außerhalb der Geschichte zu stellen — als auch der Unterwerfung und zu starken Abhängigkeit entgehen, die es daran hindern würde, seine Stimme zu erheben. Es muss wieder Herr seines eigenen Schicksals werden. Es muss eine Gesellschaftsform aufbauen, die uns eigen ist und die Werte widerspiegelt, die zugleich Erbe und gemeinsame Schöpfung unserer Völker sind.

2. Eine neue Gesellschaftsordnung

Wir empfinden alle, dass sich unsere Gesellschaft in diesem Zustand der besorgten Erwartung und des Protests befindet, der große Veränderungen ankündigt. Neue und manchmal widersprüchliche Wertmaßstäbe entstehen in allen Bereichen des sozialen Lebens. Es ist die Aufgabe der heutigen Generation, den Übergang zu einer postindustriellen Gesellschaft zu finden, die die grundlegenden Werte unserer Zivilisation respektiert und die Rechte des einzelnen mit den Rechten der Gemeinschaft in Einklang bringt. Scheitern wir, so bringen wir unsere Demokratien in Gefahr und vererben unseren Kindern eine dekadente Gesellschaft.

Trotz der manchmal grundlegenden Meinungsverschiedenheiten über die in Betracht kommenden Lösungen besteht ein Minimalkonsensus zwischen den demokratischen Kräften Europas über die Art der notwendigen Veränderungen. Dazu gehört eine neue Form des Wirtschaftswachstums, die der Lebensqualität und der menschlichen und natürlichen Umwelt stärker Rechnung trägt und wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen besser miteinander in Einklang bringt. Ein Wachstum, das auf hochspezialisierte Tätigkeiten konzentriert ist und optimalen Nutzen zieht aus den Fähigkeiten, dem Organisationstalent und der Verwaltungs-

erfahrung in den fortschrittlichsten und kompliziertesten Bereichen der menschlichen Tätigkeit, die in Europa vorhanden sind und immer noch unseren spezifischen Vorteil in der Weltwirtschaft darstellen: das geistige Potential Europas. Dazu gehört auch die Entwicklung der persönlichen Mitverantwortung jedes einzelnen am wirtschaftlichen und sozialen Leben durch die Beteiligung der Arbeitnehmer an dem Entscheidungsprozess, der Kontrolle und den Gewinnen der Unternehmen, durch eine größere Freiheit in der Organisation der Arbeit und durch mehr Transparenz, Dezentralisierung und Konsultation in der öffentlichen Verwaltung.

Unsere Völker erwarten von der Europäischen Union, dass sie dieser Entwicklung unserer Gesellschaft einen Rahmen gibt und sie fördert, dass sie durch eine neue Autorität den verminderten Einfluss der nationalen Strukturen ausgleicht, dass sie die Reformen und Kontrollen, die häufig auf einzelstaatlicher Ebene durchführbar sind, in Gang bringt und dass sie der faktischen Solidarität unserer Volkswirtschaften, unserer Finanzen und unseres sozialen Lebens eine organische Form gibt. Europa kann und muss sich identifizieren mit einem konzentrierten und besser kontrollierten Streben nach Wohlergehen für alle, mit der Neuorientierung der wirtschaftlichen Ressourcen auf das kollektive Interesse, mit der Verringerung des regionalen und sozialen Ungleichgewichts, mit der Dezentralisierung und mit der Beteiligung an der Entscheidungsgewalt. Dann werden wir eine Gesellschaftsordnung eines neuen Typs geschaffen haben, ein demokratischeres, solidarischeres Europa, das den Menschen zu seinem Hauptanliegen macht.

3. Eine konkrete Solidarität

Die Öffentlichkeit in unseren Ländern wünscht kein technokratisches Europa. Die Europäische Union muss im täglichen Leben fühlbar werden und bürgernah sein. Sie muss in Bildung und Kultur, Information und Nachrichtenwesen, Jugendbetreuung und Freizeitgestaltung ihren Ausdruck finden. Sie muss die Rechte des einzelnen schützen und durch Institutionen, die ihre Legitimität aus dem Willen unserer Völker herleiten, die Demokratie stärken. Das Bild Europas muss den zugrunde liegenden Bestrebungen und den realen Möglichkeiten entsprechen, und nach innen wie nach außen die Solidarität unserer Völker und die Werte unserer Gesellschaftsordnung unter Beweis stellen. Ich bin überzeugt, dass es diesem Europa, dem Europa des Fortschritts, weder an Kraft noch an Dynamik mangeln wird.

B. Die Europäische Union

Der Grundgedanke, der die Väter Europas beseelte und in den Verträgen von Rom und Paris niedergelegt wurde, war ein immer engerer Zusammenschluß unserer Völker. Auch wir verfolgen noch das gleiche Ziel. Angesichts der Herausforderungen, die von innen wie von außen an unsere Gesellschaft herantreten und in ganz Europa spürbar sind, haben zunächst sechs, dann neun Ländern beschlossen, gemeinsam zu handeln.

Auf den Pariser Konferenzen von 1972(1) und 1974(2) wurde die Europäische Union zum Instrument der europäischen Einigung in der heutigen Phase gewählt.

Da Ziele und Inhalt der Europäischen Union heute noch nicht deutlich genug sind, besteht die erste Aufgabe unserer Regierungen darin, im Europäischen Rat die Tragweite und die Folgen dieser Wahl näher zu bestimmen. Durch eine Entscheidung des Europäischen Rates muss nämlich jetzt der allgemeine Kurs des gemeinsamen Unternehmens in der Phase der Union festgelegt werden. Sobald dann der Aufbauprozess der Union eine eigene Dynamik gewonnen hat, müssen alle schrittweise vorgenommenen Änderungen des europäischen Einigungswerks in einem Rechtstext festgehalten werden.

Nach den Konsultationen in allen Mitgliedstaaten schlage ich vor, dass der Europäische Rat die einzelnen Komponenten der Europäischen Union wie folgt definiert:

1. Die Europäische Union impliziert, dass wir nach außen vereint auftreten. Wir müssen in allen wichtigen Bereichen unsere Außenbeziehungen, also Außenpolitik, Sicherheit, Wirtschaftsbeziehungen und Kooperation, gemeinsam handeln. Unser gemeinsames Handeln muss darauf gerichtet sein, unsere Interessen zu vertreten, aber auch unsere gemeinsame Kraft in den Dienst von Gerechtigkeit und Recht in der Welt zu stellen.

2. Die Europäische Union erkennt die wechselseitige Abhängigkeit des wirtschaftlichen Wohlstands unserer Staaten an und zieht die entsprechenden Konsequenzen: eine gemeinsame Politik im Wirtschaft- und Währungsbereich zur Verwaltung dieses Wohlstands, eine gemeinsame Politik für Industrie, Landwirtschaft, Energie und Forschung als Garantie für die Zukunft.

3. Die Europäische Union fordert eine wirkliche und wirksame Solidarität unserer Völker. Die Regionalpolitik korrigiert Entwicklungsunterschiede und gleicht die Zentralisierungseffekte der Industriegesellschaft aus. Durch Sozialmaßnahmen werden die Einkommensunterschiede

de gemildert, während die Gesellschaft in gerechtere und menschlichere Organisationsformen gelenkt wird.

4. Die Europäische Union kommt praktisch im täglichen Leben des einzelnen zum Ausdruck. Sie trägt dazu bei, seine Rechte zu schützen und seine Lebensverhältnisse zu verbessern.

5. Zur Erfüllung dieser Aufgaben erhält die Europäische Union Organe, die über die notwendige Autorität verfügen, um ein gemeinsames, umfassendes und zusammenhängendes politisches Leitbild zu entwickeln und ein wirksames Handeln zu ermöglichen, und die überdies die für eine demokratische Kontrolle erforderliche Legitimität besitzen. Der Grundsatz der Gleichheit aller unserer Staaten bleibt in der Union dadurch gewährleistet, dass jeder Staat das Recht hat, an der politischen Entscheidungsbildung teilzunehmen.

6. Wie die Gemeinschaft, deren Ziele sie weiterverfolgt und deren bisherige Ergebnisse sie sichert, entsteht die Europäische Union schrittweise. Um das europäische Einigungswerk unverzüglich wieder in Gang zu bringen und ihm größere Glaubwürdigkeit zu verschaffen, stützt sie sich zunächst auf die politische Verpflichtung der Staaten, in verschiedenen Bereichen klar umrissene Maßnahmen durchzuführen, die aufgrund ihrer Bedeutung und ihrer Erfolgsaussichten ausgewählt werden.

Die vorstehend beschriebenen Aspekte der Europäischen Union sind eng miteinander verbunden. Die Entwicklung der Außenbeziehungen der Union ist nicht denkbar ohne die parallel laufende Entwicklung einer gemeinsamen Politik im Inneren, und beides ist undurchführbar ohne eine Stärkung der Autorität und der Leistungsfähigkeit der gemeinsamen Organe. In dieser umfassenden Sicht hängt alles eng zusammen, und die Summe der nebeneinander erzielten Fortschritte stellt die qualitative Veränderung dar, die der Europäischen Union gerecht wird. In diesem Bericht soll nun für jeden der genannten Bereiche untersucht werden, welches Ziel angestrebt wird und welche ersten konkreten Maßnahmen durchgeführt werden müssen und können.

Der allgemeine Ausblick, den ich dem Europäischen Rat zur Annahme vorlegen möchte, soll als Leitlinie für die Bemühungen um die europäische Einigung dienen. Der darin zum Ausdruck kommende Wille unserer Staaten stützt sich auf tiefe Beweggründe, die in unseren Völkern lebendig sind, und kann ihnen als Richtschnur für unser gemeinsames Handeln dienen.

Die politischen Folgen dieser Wahl müssen wohl abgewogen werden. Die Übertragung von Befugnissen auf gemeinsame Organe ist dabei unumgänglich. Unumgänglich ist ferner der Transfer von Ressourcen von den Wohlstandsgebieten nach den weniger begünstigten Zonen. Unvermeidlich sind schließlich gewisse Verpflichtungen, die zwar freiwillig übernommen werden, dann aber vorbehaltlos erfüllt werden müssen. Das ist der Preis, den wir für die Union zahlen müssen. Aber welchen Preis müßten wir zahlen, wenn wir untätig blieben? Der Zerfall der Gemeinschaft, isolierte und in der Welt überhörte Stimmen, immer geringere Einflussnahme auf unser eigenes Schicksal, ein Europa ohne Überzeugung und ohne Zukunft.

II. Europa in der Welt

Die Gründe, die für ein gemeinsames Auftreten unserer Staaten in der Welt sprechen, liegen objektiv gesehen auf der Hand; sie ergeben sich aus dem Kräfteverhältnis und aus der Dimension der Probleme. Andererseits werden sie subjektiv gesehen von unseren Völkern stark empfunden; unsere Verwundbarkeit und relative Ohnmacht stehen uns allen deutlich vor Augen. Durch das Zusammenwirken dieser beiden Faktoren werden die Außenbeziehungen zu einem der wichtigsten Beweggründe für die europäische Einigung, und deshalb muss die Europäische Union eine Außenpolitik betreiben.

A. Ein einziges Entscheidungszentrum

Bei der Untersuchung unserer Aktionsmöglichkeiten auf diesem Gebiet müssen wir von einer unbestreitbaren Tatsache ausgehen, nämlich der immer stärkeren Verzahnung der verschiedenen Bereiche des internationalen Lebens.

In der im vorigen Kapitel beschriebenen Sicht muss sich die Europäische Union nicht nur mit der Außenpolitik im herkömmlichen Sinne, zu der die Sicherheit gehört, und mit der Zoll- und Handelspolitik befassen, die aufgrund des Vertrages von Rom bereits gemeinsam betrieben werden, sondern auch mit dem Gesamtkomplex der Außenwirtschaftsbeziehungen. Die klassische Unterscheidung, an der in Diplomatenkreisen auf diesem Gebiet festgehalten wird, hat in der modernen Welt immer weniger Sinn. Die jüngste Entwicklung des internationalen Lebens zeigt, dass Wirtschafts-, Industrie-, Finanz- und Handelsfragen in Zukunft gemeinsam in Verhandlungen zur Sprache kommen werden, deren Bedeutung hochpolitisch sein wird.

Wird der Europäischen Union nicht die Möglichkeit gegeben, sich mit allen Aspekten unserer Außenbeziehungen zu befassen, so wird sie ihrer Aufgabe nicht gerecht werden können. Die

Union muss sich ein vollständiges und zusammenhängendes Bild von den Ereignissen machen und dementsprechend handeln können. Ich schlage vor, dass der Europäische Rat beschließt,

a) die heute noch bestehende Unterscheidung zwischen den Ministertagungen, bei denen es um die politische Zusammenarbeit geht, und den Tagungen, auf denen über Fragen aus dem Bereich der Verträge beraten wird, aus der Welt zu schaffen: Um eine Politik erarbeiten zu können, müssen die Minister im Rat alle Aspekte eines Problems in Betracht ziehen können;

b) dass die Organe der Union über alle Probleme beraten können, sofern sie die Belange Europas berühren und damit in den Zuständigkeitsbereich der Union fallen.

Die Schaffung eines gemeinsamen Entscheidungszentrums besagt nicht, dass die derzeitige Trennlinie zwischen den Tätigkeiten, die in den Bereich der Gemeinschaft gehören, und den Tätigkeiten im Rahmen der politischen Zusammenarbeit verwischt werden soll. Naturgemäß müssen nicht alle Probleme nach ein und demselben Verfahren behandelt werden. Die unerlässliche Kohärenz des Handelns setzt dagegen voraus, dass die verschiedenen Facetten der oft komplexen Probleme, mit denen sich die Europäische Union auseinandersetzen muss, zumindest auf Ministerebene von denselben Personen an ein und demselben Ort gemeinsam behandelt werden können.

In dieser Sicht schlage ich vor, die politische Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die der politischen Zusammenarbeit zugrunde liegt, in eine rechtliche Verpflichtung umzuformen. Ein ganz kurzes Protokoll, in dem Absatz 11(2bis) des Berichts von Kopenhagen(3) übernommen wird, würde dem Rat die entsprechenden Befugnisse geben und damit den rechtlichen Rahmen seines Handelns klar umreißen.

Die Entwicklung neuer Politiken auf der Grundlage der Verträge bereitet keine besonderen Schwierigkeiten; die uns bindenden Bestimmungen sind eindeutig, und es gibt zahlreiche Präzedenzfälle. Das gilt jedoch nicht für die Gebiete, die in den Verträgen nicht erfasst sind. Der Mechanismus für die zukünftigen Entwicklungen soll im folgenden erläutert werden.

B. Zu einer gemeinsamen Außenpolitik

In dem Bereich der Außenbeziehungen, der in den Verträgen nicht abgedeckt ist, wenden die Neun gegenwärtig ein System der Koordinierung ihrer Politik an, das sich in den letzten Jahren immer weiter entwickelt und bemerkenswerte Erfolge gezeitigt hat. Dennoch würde im Rahmen der Europäischen Union dieses System nicht ausreichen, weil es ausdrücklich die Möglichkeit des Scheiterns in sich birgt: kommt es nicht zu einer Koordinierung, so können unterschiedliche politische Kurse gesteuert werden. Die europäische Identität wird in der Welt nicht anerkannt werden, wenn die europäischen Staaten zwar manchmal gemeinsam auftreten, dann aber wieder uneins sind.

Die Europäische Union setzt eindeutig voraus, dass die europäischen Staaten in den Zuständigkeitsbereichen der Union immer und jederzeit gemeinsam auftreten; andernfalls wäre diese Bezeichnung sinnlos. Die Koordinierung der Politiken, so wertvoll sie in einer Übergangszeit auch ist, muss daher schrittweise von einer gemeinsamen Politik abgelöst werden; das heißt, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, gemeinsam eine Politik zu erarbeiten und im Rahmen der Europäischen Union gemeinsam zu handeln.

In Kapitel V dieses Berichts wird die Rolle der europäischen Organe bei der Erarbeitung und Durchführung einer gemeinsamen Außenpolitik erläutert. Hier sei lediglich gesagt, dass dem Europäischen Rat eine wesentliche Aufgabe bei der Festlegung der allgemeinen Richtlinien zukommt, die sich aus einer politischen Gesamtschau ergeben, ohne die keine gemeinsame Politik möglich ist. Die politische Beschlussfassung, d.h. die Anwendung der allgemeinen Richtlinien auf das Alltagsgeschehen, ist dann Sache des Rates.

Der entscheidende Unterschied zwischen der Koordinierung der Politiken, wie sie gegenwärtig gehandhabt wird, und der gemeinsamen Außenpolitik, die die Union kennzeichnet, ist nicht so sehr eine Frage des Verfahrens oder des zuständigen Organs. Er liegt vielmehr in der Verpflichtung, sich auf einen gemeinsamen Standpunkt zu einigen. Die Staaten verpflichten sich, die großen Linien ihrer Politik im Europäischen Rat festzulegen. Der Rat hat die Verpflichtung, auf dieser Grundlage gemeinsame Beschlüsse zu den einzelnen Punkten zu erarbeiten. Das setzt natürlich voraus, dass sich die Minderheit nach Abschluß der Beratungen der Mehrheit anschließt.

Um der dynamischen Entwicklung der Europäischen Union den nötigen Impuls zu geben, müssen unsere Staaten jetzt die politische Verpflichtung eingehen, in einigen klar umrissenen Bereichen, die aufgrund ihrer Bedeutung und der praktischen Erfolgsmöglichkeiten ausgewählt werden, eine gemeinsame Außenpolitik zu betreiben. Mit fortschreitender Entwicklung der Union muss diese politische Verpflichtung auf alle wesentlichen Komponenten unserer Außenbeziehungen ausgedehnt werden.

C. Konkrete Sofortmaßnahmen

Die Europäische Union muss sich bei der Ausgestaltung ihrer Außenbeziehungen sowohl mit den großen internationalen Problemen als auch mit den regionalen Problemen des Erdteils, zu dem sie gehört, befassen. Unsere Aufmerksamkeit muss sich dabei vor allem auf vier Probleme richten, die von grundlegender Bedeutung sind:

- eine neue Weltwirtschaftsordnung;
- die Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten;
- die Sicherheit;
- die Krisen in der unmittelbaren geographischen Umgebung Europas.

Zwangsläufig werden bei derart komplexen Problemen gewisse Beschlüsse nach den Verfahren der Verträge gefaßt werden müssen, andere dagegen nicht. In diesen Fällen der Kompetenzüberschneidung muss sich die gemeinsame Politik zugleich der Verfahren der Verträge und des vorstehend beschriebenen Verfahrens der politischen Verpflichtung der Mitgliedstaaten bedienen.

1. Eine neue Weltwirtschaftsordnung

Unsere Außenbeziehungen zu den Ländern der dritten Welt werden — heute und auch in Zukunft — beherrscht von dem Problem der Verteilung der wirtschaftlichen Reichtümer in der Welt und in geringerem Maße von den Nachwirkungen der Kolonialzeit. Beide Fragen berühren unsere Wirtschaftsbeziehungen, unsere Versorgung, unsere Kooperationsmaßnahmen und schließlich die Solidarität unter den Menschen und die Stabilität in der Welt. Es handelt sich also um einen dieser Problemkomplexe, zu denen Europa seine Stimme erheben muss.

Außerdem spricht alles dafür, dass es sich um einen Bereich handelt, in dem die Neun unverzüglich eine gemeinsame Außenpolitik betreiben können und müssen:

- Die entscheidenden Verhandlungen haben noch nicht wirklich begonnen.
- Es handelt sich um Verhandlungen zwischen Ländergruppen, so dass auch die engsten bilateralen diplomatischen Beziehungen keine Lösung bringen können, während die EWG über die wertvolle Erfahrung der Abkommen von Jaunde und Lome verfügt.
- Die Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätze zwischen den Neun, die in einem so weit gezogenen Bereich unvermeidlich sind, dürften nicht unüberbrückbar sein, wie sich unlängst an den gemeinsamen Positionen in den Beratungen der siebenten Sondertagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen und bei den Vorbereitungen der Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit gezeigt hat.
- Auch ohne ein neues politisches Engagement zwingen uns die Beachtung der Befugnisse der Gemeinschaft, die Notwendigkeit des politischen Handelns und die Wahrung unserer gemeinsamen Interessen zu einem Höchstmaß an Zusammenarbeit und gemeinsamer Aktion.

Die Neun haben bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um in den kommenden großen Verhandlungen gemeinsam aufzutreten, und der Europäische Rat, der im Dezember 1975 in Rom tagte, hat in dieser Hinsicht ermutigende Ergebnisse gebracht(4). Unsere Länder haben bei den Abkommen von Lome, im europäisch-arabischen Dialog und in der Mittelmeerpolitik die Initiative zu gemeinsamen Verhandlungen ergriffen.

Ich schlage vor, zu beschließen,

- auf jeden Fall in den multilateralen Verhandlungen über eine neue Weltwirtschaftsordnung in den verschiedenen Gremien, in denen diese Verhandlungen geführt werden, wie auch bei der Ausführung der dort gefassten Beschlüsse gemeinsam aufzutreten. Das bedeutet, dass wir unter allen Umständen das übergeordnete Interesse einer gemeinsamen Aktion über unsere Meinungsverschiedenheiten oder Interessengegensätze stellen;
- je nach Bedarf die Beauftragten zu bezeichnen, die in unser aller Namen diese Politik betreiben.

Ich schlage ferner vor, zu beschließen,

- das Instrument unserer gemeinsamen Aktion zu verstärken, indem der Gemeinschaft schrittweise ein bedeutender Teil der für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellten einzelstaatlichen Mittel (große Entwicklungsprojekte, Nahrungsmittelhilfe, Finanzhilfe) übertragen wird und unsere sonstigen Tätigkeiten auf diesem Gebiet koordiniert werden;

— in Ergänzung dieses Vorgehens eine gemeinsame Haltung zu den allgemeinen politischen Problemen zu erarbeiten, die sich in unseren Beziehungen zur dritten Welt ergeben könnten.

Werden diese Beschlüsse gefasst, so betreiben wir faktisch in den wesentlichen Punkten unserer Beziehungen zur dritten Welt eine gemeinsame Außenpolitik.

2. Die Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten

Die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, die zugleich unser Verbündeter, unser Partner und gelegentlich auch unser Rivale sind, stellen die Europäische Union vor sehr umfangreiche Probleme. Diese Probleme sind im politischen Bereich, in der Verteidigung und in der Wirtschaft aufgrund der Interdependenz der amerikanischen und europäischen Volkswirtschaften sowie aufgrund der gemeinsamen Verantwortung dieser beiden industriellen Schwerpunkte der Weltwirtschaft — die durch das Treffen von Rambouillet im. November 1975 noch unterstrichen wurden — von vorrangiger Bedeutung.

Für Europa war die Notwendigkeit, in den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten mit einer Stimme zu sprechen, einer der Hauptgründe für seine Einigung. Ein konstruktiver Dialog zwischen der Europäischen Union, die sich ihrer Identität bewusst ist, und der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Führungsmacht der westlichen Welt muss unverzüglich eröffnet werden. Der Wert dieses Dialogs ist in dem Dokument über die europäische Identität(5), das auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen angenommen wurde, bestätigt worden. Nur auf diese Weise können wir mit fortschreitender Entwicklung der Union Beziehungen zu den Vereinigten Staaten herstellen, die auf dem Grundsatz der Gleichheit beruhen und frei sind von jedem Anschein der Abhängigkeit, die aber zugleich die Gemeinsamkeit unserer grundlegenden Werte, unserer Interessen und unserer Verantwortung und die unterschiedliche Bestimmung unserer beiden Weltteile zum Ausdruck bringen.

Es ist zweifelhaft, dass die europäischen Staaten zu einer völlig identischen Beurteilung der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa gelangen, solange ihre Analyse des Verteidigungsproblems zu entscheidend abweichen: den Ergebnissen führt.

Nichtsdestoweniger muss diese Frage in einer offenen und gründlichen Untersuchung behandelt werden, um eine Reihe von Grundsätzen und Regeln aufzustellen; die den Inhalt und die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen Europa und den Vereinigten Staaten bestimmen.

In dieser Sicht schlage ich vor, dass der Europäische Rat die Initiative ergreift, eines seiner Mitglieder damit zu beauftragen, mit den Vereinigten Staaten Gespräche zu führen, um zwischen dieser Großmacht und der Europäischen Union den Anstoß zu gemeinsamen Überlegungen über Natur und Inhalt ihrer Beziehungen zu geben.

3. Die Sicherheit

Dank dem atlantischen Bündnis herrscht in Europa ein Klima der Sicherheit und des Gleichgewichts, das es uns ermöglicht hat, die europäische Einigung in Angriff zu nehmen. Wenn sich unsere Staaten zu einer gemeinsamen Bestimmung bekennen, folgt daraus zwangsläufig, dass die Sicherheit der einen auch die Sicherheit der anderen berührt. Eine wirkliche Außenpolitik kann die gegenwärtigen und potentiellen Bedrohungen sowie die Möglichkeiten einer Entgegnung nicht außer acht lassen. Die Sicherheit darf daher nicht aus der Europäischen Union ausgeklammert werden.

Andererseits hat die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bewiesen — soweit dies noch nötig war —, dass in Fragen der Sicherheit die politischen, militärischen, wirtschaftlichen und menschlichen Elemente eng miteinander verzahnt sind.

Die Mitgliedstaaten müssen daher mit fortschreitendem Aufbau der Europäischen Union die Probleme lösen, die sich im Zusammenhang mit der Wahrung ihrer äußeren Sicherheit ergeben. Die Europäische Union bleibt so lange unvollständig, wie sie keine gemeinsame Verteidigungspolitik besitzt.

Vorläufig stelle ich jedoch fest, dass unsere Staaten heute — und wahrscheinlich auch in der nächsten Zukunft — noch nicht in der Lage sind, allgemeine Orientierungslinien zu erarbeiten, ohne die eine gemeinsame Verteidigungspolitik undurchführbar ist. Das bedeutet aber nicht, dass wir untätig bleiben müssen, und ich schlage demnach vor, zu beschließen,

— regelmäßig einen Meinungsaustausch über unsere spezifischen Verteidigungsprobleme sowie über die europäischen Aspekte der multilateralen Verhandlungen über die Sicherheit durchzuführen. Dieser Meinungsaustausch soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, eines Tages zu einer gemeinsamen Analyse der Verteidigungsprobleme zu gelangen und bis dahin bei ihren Maßnahmen die Standpunkte der Partner mit zu berücksichtigen;
— in der Rüstungsproduktion zusammenzuarbeiten, um die Verteidigungskosten zu senken und die Autonomie Europas sowie die Wettbewerbsfähigkeit seiner Industrie zu vergrößern. Die derzeitigen Bemühungen, für die europäischen NATO-Länder eine Organisation zu

schaffen, die auf der Grundlage gemeinsamer Programme eine Standardisierung der Bewaffnung herbeiführen soll, hätten bedeutende Folgen für die industrielle Produktion. Damit würde es aber auch noch wichtiger, im Rahmen der Europäischen Union eine gemeinsame Industriepolitik im Bereich der Rüstungsproduktion zu betreiben. In Betracht käme hier die Gründung einer europäischen Rüstungsagentur.

Im Bereich der Entspannung ist es den Neun dank ihrer politischen Zusammenarbeit bereits gelungen, gemeinsame Positionen festzulegen, die es ihnen gestattet haben, auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa einheitliche Standpunkte zu vertreten. Diese Praxis muss offensichtlich fortgesetzt und verallgemeinert werden. Sie muss ebenfalls den bereits erwähnten Verpflichtungscharakter erhalten, der die gemeinsame Politik von der bloßen Koordinierung unterscheidet. Mit fortschreitender Entwicklung der Union muss sie auf alle Probleme ausgedehnt werden, die im allgemeinen Rahmen der Entspannung von Belang sind, also auch auf die Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Intensivierung der zwischenmenschlichen Kontakte.

Die Entwicklung der Entspannungspolitik in Europa setzt voraus, dass alle unsere Gesprächspartner die Europäische Union als Einheit anerkennen. Unsere Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln im Bereich der Außenbeziehungen ist eine Realität des Europas von heute; das wird sich in Kürze noch deutlicher zeigen und dann von allen Staaten, auch von denen, die heute noch zögern, anerkannt werden müssen.

4. Die Krise im europäischen Raum

Die politischen Probleme, die in unserer unmittelbaren geographischen Umgebung, d.h. in Europa und im Mittelmeerraum, auftauchen, sind für die Europäische Union von besonderer Bedeutung. Unser Einigungswerk kann nur dann glaubwürdig sein, wenn wir in diesem uns besonders nah angehenden Bereich ab sofort gemeinsam handeln, d.h. die Verpflichtung zu einer gemeinsamen Politik auf uns nehmen.

Dank der politischen Zusammenarbeit konnten die Neun in den vergangenen zwei Jahren gemeinsame Positionen zu der Nahostkrise, dem Zypernproblem und Portugal erarbeiten, und ihr politisches Handeln konkretisiert sich häufig unter Einschaltung der Gemeinschaft. In der Praxis geben unsere Länder gemeinsamen Aktionen den Vorzug. Das größere politische Gewicht der Neun, wenn sie geschlossen auftreten, und ihr gemeinsames Interesse an einer Befriedung der potentiellen Krisenherde in ihrer unmittelbaren Umgebung veranlassen näm-

lich unsere Länder dazu, gemeinsam zu handeln, und das wird in Zukunft immer stärker der Fall ein.

Ich schlage daher vor, dass wir beschließen, zur Regel zu erheben, was sich in der Praxis der letzten Jahre eingebürgert hat, nämlich eine gemeinsame Politik zu erarbeiten und in diesem Rahmen gemeinsam zu handeln — und zwar mit allen sich daraus ergebenden Verpflichtungen —, wann immer in Europa und im Mittelmeerraum wichtige politische Probleme oder gar Krisen entstehen.

Im eigentlichen politischen Bereich der Außenbeziehungen muss die Europäische Union unabhängig von den vorgenannten Einzelfällen die 1970 begonnene Zusammenarbeit so lange fortsetzen, bis die dynamische Entwicklung der gemeinsamen Unternehmung die Mitgliedstaaten dazu führt, die zwingendere Formel einer gemeinsamen Politik zu akzeptieren.

Wichtig ist, dass die europäische Identität in den internationalen politischen Verhandlungen in den Vordergrund gestellt wird, wie dies von den Neun in den Vereinten Nationen mit wachsendem Erfolg getan wird. Wichtig ist auch, dass die Beziehungen zu den Ländern anderer Kontinente ausgestaltet werden, die zum Teil, wie China, Kanada und Japan, dem europäischen Einigungswerk eine wachsende Sympathie entgegenbringen.

In Europa muss sich unsere Aufmerksamkeit besonders auf die europäischen Länder richten, die eine der unseren entsprechende demokratische Ordnung besitzen. Mit diesen Ländern müssen Beziehungen hergestellt werden, die es ermöglichen, bei der Erarbeitung der politischen Beschlüsse der Union auch ihren Interessen und Standpunkten Rechnung zu tragen und zugleich um ihr Verständnis und ihre Unterstützung für unser Vorgehen zu werben. Die Gewöhnung an diese formlose Zusammenarbeit wird eines Tages den Beitritt der Staaten, die an einer Mitgliedschaft interessiert sind, erleichtern.

Mehr noch als früher müssen wir gemeinsame Überlegungen anstellen über die Probleme, die sich für die Europäische Union im Bereich der Außenbeziehungen auf mittelfristige Sicht ergeben. Ich schlage vor, dass die Außenminister dem Europäischen Rat Anregungen zur praktischen Durchführung dieser gemeinsamen Überlegungen unterbreiten.

Schlussfolgerung

Unser gemeinsames Auftreten nach außen darf natürlich nicht isoliert betrachtet werden. Auf einigen Gebieten hängen die konkreten Erfolgsmöglichkeiten von gleichzeitigen Fortschritten

beim inneren Ausbau der Union ab; dies gilt beispielsweise für die Währungs- und Finanzfragen. Die Einführung einer gemeinsamen Politik für unsere Außenbeziehungen setzt ferner eine gesteigerte Leistungsfähigkeit der Organe voraus. Diese Fragen werden in diesem Bericht an anderer Stelle untersucht. Es bedarf eines Fortschritts auf der ganzen Linie, um die Verwirklichung der Union zu ermöglichen.

Mit diesem Vorbehalt stellen die Vorschläge in diesem Kapitel eine qualitative Veränderung der Natur und Intensität unserer Beziehungen dar, die dem von der Union angestrebten Ziel entspricht.

Im Interesse dieses gemeinsamen Auftretens und Handelns in der Welt müssen unsere Staaten schrittweise ihre Außenbeziehungen im wesentlichen einem System gemeinsamer Politiken unterordnen und die damit verbundenen Verpflichtungen übernehmen. Um dem dynamischen Entwicklungsprozess der Union die notwendigen neuen Impulse zu geben, gehen sie ab sofort in einigen ausgewählten Bereichen bindende politische Verpflichtungen ein. Diese politischen Verpflichtungen müssen mit fortschreitender Ausgestaltung der Europäischen Union durch eine rechtsverbindliche Verpflichtung bekräftigt werden, in der die im Rahmen der Union angestrebte qualitative Veränderung verankert wird. Dann wird die Europäische Union in dem so entscheidenden Bereich unserer Außenbeziehungen lebendige Wirklichkeit geworden sein.

III. Das wirtschaftliche und soziale Europa

Seit 1969 haben die Konferenzen der Regierungschefs den Willen bekundet, die Gemeinschaft durch Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion zu konsolidieren⁽⁶⁾. Dies war eine bedeutende politische Entscheidung, die von den höchsten Stellen unserer Staaten getroffen wurde.

Trotzdem konnten auf diesem wesentlichen Gebiet, ohne das die Europäische Union keinen Sinn hat, in den letzten Jahren nur wenig Fortschritte erzielt werden. Die widrigen wirtschaftlichen und finanziellen Umstände im internationalen Bereich sind nicht die einzige Ursache; sie hätten ebenso gut ein Anreiz zu neuen Anstrengungen sein können.

Wie in dem Bericht der Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Herrn Marjolin⁽⁷⁾ gesagt wurde, ist der Fehlschlag noch auf zwei andere Ursachen zurückzuführen: den fehlenden politischen Willen und ein ungenügendes Verständnis vom Wesen einer Wirtschafts- und Währungsunion und den Voraussetzungen für deren Zustandekommen und Fortbestand.

In dem ersten Kapitel dieses Berichtes habe ich darauf hingewiesen, dass zunächst eine politische Übereinstimmung über Tragweite und Konsequenzen unserer Verpflichtungen erreicht werden muss. Im wirtschaftlichen und sozialen Bereich bezieht sich die Übereinstimmung auf:

- eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik,
- die Politik auf bestimmten Gebieten,
- die Sozial- und die Regionalpolitik.

A. Die Wirtschafts- und Währungspolitik

1. Der heutige Zustand

Im Laufe der Gespräche, die ich in den Ländern der Gemeinschaft geführt habe, haben alle meine Gesprächspartner die Notwendigkeit einer Wirtschafts- und Währungspolitik in Europa anerkannt. Alle stimmten darin überein, dass dieses Problem den Kern der inneren Entwicklung der Union bildet und dass einzelne Vorstöße auf verwandten Gebieten wie der Regional- und der Industriepolitik nur dann voll zum Tragen kommen, wenn für die hier angeschnittene zentrale Frage eine Lösung gefunden wird. Niemand hat hingegen behauptet, eine Lösung zu besitzen, die mit der Zustimmung aller unserer Staaten rechnen könnte.

Ich bin nicht in der Lage, eine fertige Lösung vorzuschlagen für Probleme, die lange untersucht und besprochen wurden und die letztlich von den europäischen Organen gelöst werden müssen, zumal diese größere Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse besitzen werden.

Meiner Ansicht nach muss die Lage folgendermaßen gesehen werden:

1. Unsere Staaten haben 1974 ihren Willen bekräftigt(8), die 1972 auf der Pariser Konferenz aufgestellten Ziele(9) und damit auch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik zu verwirklichen.
2. Es gibt aber heute keine echte politische Übereinstimmung, um diese gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik zustande zu bringen, sicher weil nicht genug gegenseitiges Vertrauen vorhanden ist, um den gemeinsamen Verwaltungsorganen die Befugnisse zu übertragen, die ihnen notwendigerweise verliehen werden müssen.

3. Es besteht auch keine echte technische Übereinstimmung über die Art der Verwirklichung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik. Die Sachverständigen haben bereits Jahre darüber diskutiert, aber immer noch keine Lösung gefunden.

4. Zu dieser Unsicherheit kommen dann noch die objektiv bestehenden Schwierigkeiten auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet sowohl für die Gemeinschaft wie für die ganze Welt.

5. Die Fortschritte, die mit dem neuen, im folgenden noch zu erläuternden Lösungsansatz erzielt werden können und müssen, gehen jedoch nicht so weit, wie dies für den die Europäische Union kennzeichnenden qualitativen Wandel nötig ist.

Tatsächlich besteht keine Übereinstimmung über die Art der Verwirklichung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik, und es ist noch nicht einmal von einem geregelten Gedankenaustausch die Rede. Hier geht es aber um eine Grundvoraussetzung für das Zustandekommen der Europäischen Union.

Bei dem derzeitigen Stand der Dinge ist noch kein wirklicher Fortschritt in Sicht. Dieser Zustand kann nicht anhalten, ohne die Glaubwürdigkeit der Bekenntnisse unserer Regierungen zur Europäischen Union in Frage zu stellen.

Ich schlage daher vor, dass der Europäische Rat:

a) in den Gemeinschaftsorganen die Diskussion über die Art der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und deren Rolle in der Europäischen Union wieder in Gang bringt. In dieser politischen Diskussion darf kein Vorschlag von vornherein ausgeklammert werden;

b) ohne den Ausgang der Diskussion abzuwarten, zu konkreten Fortschritten auf dem seit 1969 zurückgelegten Weg anspornt.

Um die Diskussion wieder in Gang zu bringen und die Möglichkeit konkreter Fortschritte aufzuzeigen, werden hier untersucht:

- ein neuer Lösungsansatz für die Probleme,
- dessen praktische Anwendung durch Weiterentwicklung der Währungsschlange,
- der Weg zu weiteren Fortschritten.

2. Ein neuer Lösungsansatz

Es ist unmöglich, heute ein glaubwürdiges Aktionsprogramm zu entwickeln, wenn man davon ausgeht, dass es absolut erforderlich ist, dass in allen Fällen alle Etappen von allen Staaten zum gleichen Zeitpunkt zurückgelegt sein müssen. Objektiv gesehen, bestehen in der Wirtschafts- und Finanzlage derart große Unterschiede, dass mit dieser Forderung jeder Fortschritt unmöglich wird und Europa weiter zerfällt. Man muss sich dazu bereit finden können:

— dass im Gemeinschaftsrahmen einer Gesamtvorstellung von der Europäischen Union, wie sie in diesem Bericht definiert wird und nachdem ihr die Neun zugestimmt haben,

— und auf der Grundlage eines Aktionsprogramms, das für ein bestimmtes Gebiet von den Gemeinschaftsorganen aufgestellt worden ist und dem grundsätzlich alle zugestimmt haben,

1. die Staaten, welche die Möglichkeit haben, Fortschritte zu machen, auch die Pflicht haben, dies zu tun,

2. die Staaten, welche vom Rat auf Vorschlag der Kommission als objektiv anerkannte Gründe haben, nicht weiter vorzurücken, dies nicht tun,

— wobei sie von den anderen Staaten Hilfe und Beistand erhalten, soweit diese dazu in der Lage sind, damit sie die anderen einholen können,

— und wobei sie in den Gemeinschaftsorganen an der Beurteilung der auf dem betreffenden Gebiet erzielten Ergebnisse teilnehmen.

Es geht hier nicht um ein Europa „à la carte“ — der Akkord aller über das gemeinschaftlich zu erreichende Endziel bindet jeden einzelnen —, nur die Durchführung ist zeitlich auseinander gezogen.

Das Verfahren, vorübergehend unter bestimmten Mitgliedstaaten einen höheren Integrationsgrad zuzulassen, ist in der Gemeinschaft nicht neu: Der Artikel 233 des EWG-Vertrags sieht dies ausdrücklich für Benelux und die Belgisch-Luxemburgische Wirtschaftsunion vor.

Ein derartiges System könnte unter den gegebenen Umständen große Dienste leisten, weil es die Union in Stand setzt, ihre Dynamik zurückzugewinnen, wenn auch nur in unvollkommener Weise.

Ich schlage daher vor, dass der Europäische Rat folgenden Grundsätzen zustimmt:

— Angesichts der objektiven Schwierigkeiten einzelner Staaten können Fortschritte in der Wirtschafts- und Währungspolitik zuerst unter einzelnen Staaten im Rahmen des Gemeinschaftsrechts mit den oben genannten Einschränkungen angestrebt werden.

— Die „Gemeinschaftsschlange“ muss als Kern der Währungsstabilität der Ausgangspunkt für diese Aktion sein. Das System muss konsolidiert und weiterentwickelt werden durch Einbeziehung von Bereichen, die es heute noch nicht erfaßt.

3. Die „Währungsschlange“

Die „Währungsschlange“, die ihre Brauchbarkeit für die Aufrechterhaltung stabiler Wechselkurse bewiesen hat, muss dazu genutzt werden, um eine Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik unter den Ländern, die dazu in der Lage sind, anzustreben. Hierzu ist es erforderlich, dass die „Währungsschlange“:

- konsolidiert wird,
- auch die Schlüsselfaktoren der Wirtschafts- und Währungspolitik einbezieht,
- deutlich sichtbar Gemeinschaftscharakter trägt.

Hierzu schlage ich folgendes vor:

1. Die „Währungsschlange“ funktioniert heute teilweise außerhalb der Gemeinschaft. Künftig muss dies innerhalb der Gemeinschaftsorgane in einer noch näher zu vereinbarenden Weise geschehen. Die Mitgliedstaaten, die nicht der „Währungsschlange“ angehören, müssen, auch wenn sie nicht mitentscheiden, in die Diskussion einbezogen werden, um die Unterschiede nicht noch größer werden zu lassen und um Chancen für eine Annäherung aufgreifen zu können. Die Gemeinschaftsverwaltung ist um so notwendiger, als es hier um einen Ausgangspunkt für eine Politik geht, die später für alle Mitglieder der Gemeinschaft gelten soll, so dass sie einen günstigen Einfluss auf die gesamte Wirtschaft innerhalb der Gemeinschaft haben wird.

2. Im Augenblick beschränken sich die Verpflichtungen aus der Zugehörigkeit zur „Währungsschlange“ auf die Währungspolitik. Ihre Wirkung ist daher noch unsicher und unausgeglichen. Ähnliche Verpflichtungen müssen übernommen werden:

- in der Geld- und Kreditpolitik: Geldmengensteuerung,
- in der Haushaltspolitik: Umfang und Finanzierung der Defizite,

— in den Schlüsselfaktoren der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Konjunktur und Inflationsbekämpfung.

3. Das System muss im Rahmen der Gemeinschaftsorgane eine gemeinsame Entscheidungsfindung bei Änderungen der Leitkurse vorsehen. Zu den Diskussionen müssen auch die Mitgliedstaaten hinzugezogen werden, die nicht der „Währungsschlange“ angehören. Die Teilnehmerländer verpflichten sich, nur dann auszutreten, wenn durch gemeinsamen Beschluss der offene Krisenfall festgestellt wird.

4. Als Gegenleistung für diese Verpflichtungen muss der kurz- und mittelfristige Beistand unter den Teilnehmerländern automatisch und in wesentlich größerem Umfang gewährt werden. Voraussetzung hierfür ist jedenfalls eine Stärkung der Aktionsfähigkeit und Schlagkraft des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit, der zum Ansatzpunkt für eine europäische Zentralbank, z.B. durch Vergemeinschaftung eines Teils der Währungsreserven, werden muss.

5. Die Teilnehmerländer der „Währungsschlange“ müssen schrittweise untereinander die noch bestehenden Kapitalverkehrsbeschränkungen aufheben, vor allem solche Beschränkungen, die seit 1970 eingeführt wurden und ein Zeichen für die Störung des Integrationsprozesses sind.

6. Schließlich müssen für die Länder, die nicht der „Währungsschlange“ angehören, Aufangstellungen und Unterstützungsmaßnahmen vorgesehen werden. Diese lassen sich nicht abstrakt definieren und dürfen auch nicht automatisch gewährt werden. Sie müssen von Fall zu Fall festgelegt werden. Die Unterstützung muss auch strukturell über die Regional-, Sozial-, Industrie- und Agrarpolitik angestrebt werden. Wichtig ist, dass bei den oben beschriebenen Entwicklungen den Interessen der nicht der „Währungsschlange“ angehörenden Länder Rechnung getragen wird, um einen späteren Beitritt zu erleichtern. Darum muss die Entwicklung in einem Gemeinschaftsrahmen besprochen werden.

Mit dieser Verstärkung und Erweiterung wird der heutiger Kern der Währungsstabilität zur Grundlage für eine echte Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken werden.

Die Stärkung der „Währungsschlange“ wird außerdem unmittelbar zu einer allmählichen Rückkehr zu einer größeren Währungsstabilität im Weltmaßstab beitragen. Erste Voraussetzung hierfür ist, dass in der Welt größere Stabilitätszonen geschaffen werden, in denen stabile Wechselkurse aufrechterhalten werden können.

Damit werden wir auch eine bessere Abstimmung der Wirtschafts- und Währungspolitiken zwischen den Wirtschaftsblöcken anstreben können, um die in letzter Zeit allzu starken Kursschwankungen der Schlüsselwährungen oder Währungsgruppen, insbesondere zwischen der „Währungsschlange“ und dem Dollar, in Grenzen zu halten. In diesem Zusammenhang müsste der Europäische Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit schrittweise mit der Interventionspolitik der „Schlange“ gegenüber dem Dollar betraut werden. Die Konsolidierung der „Schlange“ wird die Gemeinschaft in die Lage versetzen, als solche an den internationalen Finanzverhandlungen teilzunehmen.

4. Die Suche nach einer gemeinsamen Politik

Der oben beschriebene neue Lösungsansatz und dessen praktische Anwendung auf die „Währungsschlange“ führen allein noch nicht zu einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik. Dieser Ansatz ist ein Ausgangspunkt, der gewisse Fortschritte ermöglicht und somit als Einleitung für die noch vor uns liegenden großen Etappen dienen kann. Hierüber muss in den Gemeinschaftsorganen gesprochen werden.

Als Richtschnur hierfür mögen die Lehren der Vergangenheit dienen. Ich für meinen Teil habe aus der Geschichte unserer Fehlschläge folgende Schlüsse gezogen:

a) Globale Betrachtungsweise und Interdependenz der Lösungen

Die Probleme, um die es hier geht, müssen global gesehen werden. Wenn die Entwicklung, wie nicht anders zu erwarten, etappenweise verläuft, muss jede Etappe ein ausgewogenes Ganzes wirtschafts- wie währungspolitischer Maßnahmen umfassen.

Die Interdependenz der Lösungen bedeutet auch, dass ein direkter Zusammenhang besteht zwischen den Hilfsmaßnahmen oder dem gegenseitigen Beistand, die notwendigerweise zu einer Wirtschafts- und Währungsunion gehören, und der Übernahme der mit der Union verbundenen Verpflichtungen.

b) Ein irreversibler Vorgang

Auch wenn in jeder Etappe ein Gleichgewicht angestrebt wird, ist es unvermeidlich, dass einzelne Staaten das Gefühl haben werden, ein größeres Risiko auf sich zu nehmen als andere, weil sie kurzfristig weniger zu gewinnen oder mehr zu verlieren haben.

Überzeugen lassen sich die Zweifler nur, wenn jeder Schritt ein irreversibler Vorgang ist. Der allgemeine politische Vorteil eines endgültigen Fortschritts auf dem Weg zu einer starken, einigen Europäischen Union wird dann für einen Staat die unmittelbaren echten oder eingebildeten Nachteile aufwiegen, die er in Kauf nehmen muss. Mit anderen Worten, die Politik der kleinen Schritte ist nicht immer praktikabel, gelegentlich ist auch ein „großer Schritt nach vorn“ erforderlich.

Dies müsste man meiner Ansicht nach bedenken, wenn man wieder daran geht, die mit der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion zusammenhängenden Probleme aufzugreifen. Der Werner-Bericht(10) und die vom Rat angenommene Entschließung(11) haben gezeigt, wo die Probleme liegen und welche Lösungen in Betracht kommen. Er muss auch für uns richtungweisend bleiben, und das gleiche gilt für die Vorstellungen, die später entwickelt worden sind. Ich denke hier vor allem an verschiedene Vorschläge für die Einführung einer europäischen Währung. Dies würde offensichtlich große politische und psychologische Bedeutung haben.

Jedenfalls wird die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion unter den heutigen schwierigen Umständen geraume Zeit in Anspruch nehmen. Dies veranlaßt mich, konkrete, kurzfristig im Rahmen des neuen Lösungsansatzes realisierbare Fortschritte vorzuschlagen. Die Annäherung, zu der sie führen werden, wird zwar nicht vollkommen sein, aber sie wird die Politik der großen Schritte, die eines Tages folgen müssen, erleichtern. Diese konkreten Fortschritte kommen aber erst auf lange Sicht in einem hochgesteckten und zugleich realistischen Programm voll zum Tragen. Der Europäische Rat muss sich mit seiner ganzen Autorität für die Verwirklichung dieser Ziele einsetzen. Ich rege an, dass die Kommission alljährlich dem Europäischen Rat über die Fortschritte der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik berichtet und vorschlägt, welche neuen Schritte möglich wären. Der Bericht könnte auch zur Vorbereitung einer jährlichen Parlamentsdebatte über die Lage der Union dienen.

B. Die Politik auf bestimmten Gebieten

Im Rahmen der so geregelten Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken muss die Europäische Union gezielte Maßnahmen ergreifen, um die Lebenskraft, Rentabilität und Zukunft unseres Produktionsapparats dort zu sichern, wo die Maßnahmen unserer Staaten heute noch oft nicht angepasst sind oder nicht ausreichen.

Im Bereich der Industrie geht es darum, gemeinsam unser Innovationsvermögen und unser hohes technisches Können zu erhalten, die einzige echte Garantie für unsere künftige Prosperität in der Weltwirtschaft.

Gleichzeitig müssen auch die Ziele der Gemeinschaft weiterverfolgt werden, als da sind: Öffnung der Märkte, Einhaltung der Wettbewerbsregeln, Beseitigung der Steuerschranken und Schaffung der Rechtsform einer „europäischen Gesellschaft“.

Schließlich wird man auch im Geiste der Solidarität die Anpassungsprobleme unseres Produktionsapparats lösen müssen, die mit der Suche nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung auf uns zukommen werden.

Für die Landwirtschaft hat der Rat soeben Bilanz gezogen und auf die Vorzüge und Schwächen jener augenblicklich höchstentwickelten und am weitesten integrierten Form unseres gemeinsamen Handelns hingewiesen. Die Agrarpolitik gehört insofern zur Europäischen Union, als sie der Landwirtschaft Einkommens- und Lebensbedingungen sichert, die mit denen der übrigen Wirtschaft vergleichbar sind. Dieses Ziel entspricht der Forderung nach Solidarität und Gerechtigkeit. Die Agrarpolitik selbst darf sich jedoch nicht ausschließlich an den Problemen der Landwirtschaft orientieren.

Ich halte es weder für möglich noch für zweckmäßig, in diesem Bericht alle Maßnahmen aufzuzählen, die auf so weiten Gebieten erforderlich wären. Dies ist Sache der Unionsorgane. Ich möchte aber kurz auf zwei Gebiete eingehen, welche die Grundlagen unserer industriellen Entwicklung und damit auch unserer Zukunft berühren: die Energieversorgung und die Forschung.

1. Energie

Die Gemeinschaft tut gegenwärtig nicht genug, um zu einer gemeinsamen Energiepolitik zu gelangen und die Energieprobleme in einem größeren internationalen Rahmen zu diskutieren. Wenn wir bedenken, wie abhängig wir in unserer Energieversorgung von der Außenwelt sind, dann wird deutlich, dass es sich hier um eine Frage handelt, die für die Krisenfestigkeit unseres Produktionsapparats und die Versorgungssicherheit von wesentlicher Bedeutung ist.

Die Europäische Union bringt es mit sich, dass auch auf diesem entscheidenden Gebiet eine gemeinsame Politik entwickelt werden muss, und der Europäische Rat hat in Rom die Möglichkeiten für einen Fortschritt auf diesem Gebiet geschaffen.

Um unsere Solidarität zu beweisen und die Grundlagen für eine gemeinsame Politik zu schaffen, halte ich es für erforderlich, dass folgende Beschlüsse gefasst werden:

- a) Es muss ein Mechanismus geschaffen werden, der im Falle von Versorgungsschwierigkeiten die Solidarität unserer Staaten gewährleistet.
- b) Auf Gemeinschaftsebene müssen Verbrauchs- und Produktionsziele aufgestellt werden.
- c) Anhand dieser Ziele muss ein Programm für alternative Energiequellen aufgestellt werden, das sich nicht an dem Bedarf der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern an dem Bedarf der Gemeinschaft orientiert.
- d) Es müssen mit Investitionshilfen und Investitionsschutzmaßnahmen zusätzliche Produktionskapazitäten erschlossen werden.
- e) Die für c) und d) erforderlichen Mittel müssen gemeinschaftlich aufgebracht werden.
- f) Es muss ein gemeinsames Instrument für die Lenkung des Energiemarktes geschaffen werden.

Nach außen hin wird die Gemeinschaft dann in der Lage sein, in der Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit und in den Diskussionen mit den anderen Industrieländern sowie unter Umständen in Verhandlungen über Lieferabkommen eine zusammenhängende, sich auf gemeinsame energiepolitische Ziele stützende Politik zu verfolgen.

— jederzeit über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um zu industriell verwertbaren Ergebnissen zu gelangen;

— einen Informationsaustausch über die nationalen Forschungsprogramme und deren Ergebnisse in Gang bringen, der Doppelarbeit verhindert und die Ergebnisse allen zugänglich macht;

— namentlich den kleinen Staaten eine Mitarbeit an Projekten ermöglichen, die auf nationaler Ebene nicht vertretbar wären.

2. Forschung

Die Anstrengungen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der wissenschaftlich-technischen Forschung sind bisher bei den nationalen Forschungsinstituten und den Abnehmern in der Industrie auf eine gewisse Zurückhaltung gestoßen. Die Ursachen hierfür sind Partikularismus und fehlendes Vertrauen. Damit muss es unbedingt ein Ende haben, weil ein unmittelbarer Zusammenhang besteht zwischen einer gemeinsamen Forschungspolitik und der Erhaltung

unserer Konkurrenzfähigkeit, d.h. nach innen mit unserem wirtschaftlichen Wohlergehen und nach außen mit unserem Platz in der Welt.

Diese Politik darf sich nicht in ein Mosaik zusammenhangloser Nebensächlichkeiten auflösen. Sie muss sich unbeirrt auf die Prioritäten konzentrieren, die nach drei Kriterien festgelegt werden sollten:

- a) Forschungsvorhaben in unmittelbarem Zusammenhang mit einer gemeinsamen Unionspolitik. Hierzu gehört beispielsweise die Umweltforschung als nötige Absicherung und Ergänzung einer gemeinsamen Umweltpolitik.
- b) Forschungsvorhaben in unmittelbarem Zusammenhang mit einer gemeinsamen Aktivität auf einem bestimmten Gebiet. Dies gilt beispielsweise für die Erschließung alternativer Energiequellen.
- c) Forschungsvorhaben, die den einzelnen Staat finanziell überfordern, wie die kontrollierte Kernfusion.

Auf diesen konkreten Gebieten muss die gemeinsame Politik

C. Sozialpolitik und Regionalpolitik

Einer der Hauptgründe für eine Europäische Union, von dem bereits im ersten Kapitel dieses Berichts die Rede war, ist der, dass in einem größeren Rahmen die Entwicklung einer modernen Gesellschaft und ein Wirtschaftswachstum, das die menschlichen Werte und sozialen Zielsetzungen achtet, angestrebt werden muss. Die Sozialpolitik und die Regionalpolitik dienen diesem Ziel, indem sie der tatkräftigen Solidarität der Europa er durch Einebnung der sie trennenden Ungleichheiten Ausdruck verleihen. Ich schlage vor, dass der Europäische Rat sich hierfür folgende allgemeine Grundsätze zur Richtschnur nimmt:

1. Sozialpolitik

Das soziale Wohlergehen der Europäer ist zu einem wesentlichen Teil eine Folge des Wirtschaftswohlstands, der im Rahmen eines besser beherrschten Wirtschaftswachstums eine optimale Beschäftigung ermöglicht. In diesem Sinne hat eine gemeinsame Wirtschaftspolitik, die eine bessere Beeinflussung der Produktionsgrößen gewährleistet, eine unmittelbare soziale Bedeutung. Das gleiche gilt für den Umweltschutz und den Verbraucherschutz. Die Verteilung der Früchte des Wirtschaftswohlstands über Steuern, Sozialversicherung und öffentliche Investitionen bleibt im wesentlichen immer noch Sache der Staaten, die den — je nach

Land verschiedenen — Traditionen und tatsächlichen Verhältnissen Rechnung tragen. Die Sozialpolitik der Union muss in gezielten Maßnahmen zum Ausdruck kommen, die auf europäischer Ebene die sozialen Zielsetzungen unseres Unternehmens in die Tat umsetzen und die für das Vorgehen der Mitgliedstaaten die Richtung setzen und es ergänzen.

Diese Maßnahmen berühren die soziale Sicherung, den sozialen Dialog und die betriebliche Mitbestimmung.

a) Soziale Sicherung

Ergänzend zu den bereits in der Gemeinschaft getroffenen Maßnahmen muss die Union für Löhne und Gehälter, für Renten, für die soziale Sicherheit, für die Arbeitsbedingungen — unter besonderer Berücksichtigung der Probleme der arbeitenden Frau — Normen setzen, die in allen unseren Staaten gelten.

Einzelne Arbeitnehmergruppen wie Gastarbeiter und Versehrte müssen von ihr besonders geschützt werden.

Auf diese Weise schafft sie einen Konsensus in Sachen der sozialen Gerechtigkeit, ohne den unsere Staaten nicht daran denken können, ihr gemeinsames Unternehmen fortzusetzen.

b) Der soziale Dialog

Der allmähliche Übergang eines Teils der wirtschaftspolitischen Entscheidungsbefugnisse auf die europäische Ebene folgt einer Entwicklung, welche die Großunternehmen der Wirtschaft schon lange hinter sich haben. Diese zweifache Entwicklung erfordert, dass der soziale Dialog zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Staat, wie er in der einen oder anderen Weise in allen unseren Staaten besteht, auch auf europäischer Ebene zustande kommt.

So muss es möglich werden, in sektoralen Verhandlungen zu europäischen Rahmenabkommen oder europäischen Tarifverträgen zu gelangen.

Dies bedeutet, dass der Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen seine Tätigkeit erheblich erweitern muss. Die Anhörung des Ausschusses sollte bei der Ausarbeitung der Sozialpolitik der Union zur Pflicht gemacht werden; auch an der Durchführung müsste der Ausschuss beteiligt werden. Er müsste ein Initiativrecht gegenüber den europäischen Institutio-

nen besitzen, um parallel zum Parlament und zum Wirtschafts- und Sozialausschuß die Entwicklung der Union im sozialen Bereich vorantreiben zu können.

c) Die betriebliche Mitbestimmung

In allen unseren Ländern stellt sich — vielleicht in unterschiedlicher Schärfe, aber auf ähnlicher Grundlage — das Problem der Stellung des Arbeitnehmers im Betrieb. Angesichts der wachsenden Integrierung der Wirtschaft muss hierfür auf europäischer Ebene eine Lösung gefunden werden durch einen Ausbau der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Unternehmensleitung, in den Aufsichtsorganen der Unternehmen und bei der Gewinnverteilung. Diese Politik entspricht dem Streben nach einer menschlicheren und gerechteren Gesellschaft, die unserem Einsatz für Europa zugrunde liegt.

Die weitere Entwicklung der Sozialpolitik der Union muss parallel zu den Fortschritten in der Verwirklichung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik verlaufen.

Insbesondere muss der Sozialfonds verstärkt eingesetzt werden, um zusammen mit den Regionalbeihilfen beim Auftauchen von Ungleichgewichten in der Gemeinschaft als Korrektiv wirken zu können. Wenn die Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten weiter gediehen ist, müssen stärkere Ausdrucksmittel für die innere Solidarität der Union gefunden werden; dies gilt namentlich für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

2. Regionalpolitik

Das reibungslose Funktionieren eines integrierten Wirtschafts- und Währungssystems erfordert eine wirksame Regionalpolitik, die den Konzentrationstendenzen des Kapitals und der Wirtschaft in den konkurrenzfähigsten Gebieten der Union entgegenwirkt. Sie ist der Ausdruck des in allen unseren Ländern deutlich sichtbaren Willens, die Randgebiete mit neuem Leben zu erfüllen.

Diese Politik erfordert eine, echte Übertragung von Ressourcen der reicheren Gebiete der Gemeinschaft zugunsten der ärmeren Gebiete. Ein Teil der Ressourcen wird, wie es bereits jetzt geschieht, über die nationale Regionalpolitik geleitet werden. Ein großer Teil wird jedoch über den gemeinsamen Haushalt laufen, sei es direkt in Form von Regionalbeihilfen, sei es indirekt über eine Einwirkung auf die Wirtschaftsstrukturen im Rahmen der Agrarpolitik und der Industriepolitik. Die Regionalpolitik muss also parallel zu den Fortschritten in der Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten schrittweise ausgebaut werden.

Die Regionalpolitik muss zudem auf die Gebiete der Gemeinschaft konzentriert werden, die in ihrer Wirtschaftsentwicklung den größten Rückstand aufweisen. Die Mittelverteilung muss anhand objektiver Kriterien geschehen, die für den gesamten Gemeinschaftsraum gelten, ohne dass die Mitgliedstaaten bestimmte Quoten beanspruchen können.

Diese politische Übereinstimmung muss auch bei der Lösung der Wirtschafts- und Währungsprobleme auf nationaler Ebene zum Ausdruck kommen. Die Europäische Union wird auf dem rechten Weg sein, wenn den Politikern unserer Staaten ständig die europäische Dimension bewusst bleibt, wenn niemand mehr die europäische Politik als die beiläufige, nebensächliche Verlängerung der nationalen Politik sieht, die sich an nationalen Interessen orientiert, und wenn europäische Beschlüsse und Taten als normales Mittel für die Lenkung unserer Gesellschaft und die Sicherung ihrer Zukunft gesehen werden. Was jetzt fallen muss, sind die geistigen Schranken.

Schlussfolgerung

Die in diesem Kapitel behandelten Formen gemeinsamer Politik sind die Substanz der Europäischen Union. Sie verleihen der faktischen Solidarität, die uns in Wirtschaft und Währung verbindet, einen organischen Ausdruck. Sie zeugen von dem Willen, alle Gebiete und alle Gesellschaftsklassen an der gemeinsamen Prosperität und der Macht teilhaben zu lassen. Ihr Streben richtet sich auf die Rückgewinnung der gemeinsamen Kontrolle über die Entwicklung in der Wirtschaft, der Industrie und der Energieversorgung, die uns zu entgleiten droht, die aber von wesentlicher Bedeutung für die Erhaltung der Wirtschaft und der Beschäftigung ist. Sie gibt uns schließlich die Instrumente für unser Streben nach neuem Wachstum in einer gerechteren und menschlicheren Gesellschaft.

Die Wirtschafts- und Währungspolitik, die deren eigentliche Grundlage bildet, ist zugleich aber auch deren schwierigster Punkt. Ein neuer Lösungsansatz kann trotzdem zu Ergebnissen führen, wenn die Fortschritte auf einer langfristigen Linie liegen, die als Ergebnis einer Diskussion festgelegt wurde und sich auf eine echte politische Übereinstimmung stützt.

IV. Das Europa der Bürger

Der Aufbau Europas ist etwas anderes als eine Art zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Er ist eine Annäherung von Völkern, die gemeinsam ihre Gesellschaft den sich wandelnden Bedingungen in dieser Welt anpassen wollen und hierbei die Werte achten, die ihr gemein-

sames Erbe bilden. In demokratischen Staaten reicht der Wille der Regierungen für ein derartiges Unterfangen allein nicht aus. Die Notwendigkeit, die Vorteile und die schrittweise Verwirklichung eines solchen Vorhabens müssen von allen erkannt und empfunden werden, damit die Anstrengungen und notwendigen Opfer auf freiwilliger Basis erfolgen. Europa muss bürgernah sein.

Der Hauptbeitrag der Europäischen Union auf diesem Gebiet wurde im vorhergehenden Kapitel beschrieben. Die im Rahmen der Sozialpolitik der Union getroffenen Maßnahmen auf dem Gebiet der Sicherheit, des sozialen Dialogs und der Mitbestimmung werden sich unmittelbar im täglichen Leben der Europäer niederschlagen. Sie heben den menschlichen Aspekt unseres Unterfangens hervor.

Hier bleiben noch Leitlinien für ergänzende Maßnahmen zu definieren. Ich schlage zwei vor:

- den Schutz der Rechte der Europäer überall dort, ; wo er nicht mehr ausschließlich von den Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann;
- die Konkretisierung der europäischen Solidarität durch äußere Zeichen, die im täglichen Leben greifbare Wirklichkeit sind.

Ohne auf Einzelheiten eingehen zu wollen, möchte ich lediglich auf einige Bereiche hinweisen, wo ganz offensichtlich Fortschritte gemacht werden können und müssen.

A. Der Schutz der Rechte

1. Grundrechte

Die schrittweise Ausweitung der Zuständigkeitsbereiche der europäischen Organe, die während der Errichtung der Union zu spüren sein wird, hat zur Folge, dass in diesem Rahmen die Anerkennung und der Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, gewährleistet werden müssen. Hierin wird die politische Finalität der Union ihre Bestätigung finden.

Ich schlage vor, dass der Europäische Rat die Organe damit beauftragt festzustellen, wie Anerkennung und Schutz der Grundrechte am besten gewährleistet werden können. Dazu gehört auf jeden Fall das Recht der Privatpersonen auf direkte Klage beim Gerichtshof gegen eine diese Grundrechte verletzende Handlung eines Organs.

2. Rechte des Verbrauchers

Die Bemühungen der Gemeinschaft, gemeinsame Normen für die Überwachung von Qualität und Aufmachung der Waren aufzustellen, müssen fortgesetzt werden. Sie müssen vor allem besser begründet und besser erklärt werden. Den europäischen Verbrauchern muss klargemacht werden, dass es darum geht, ihnen einen tatsächlichen Schutz gegen stets mögliche Missbräuche und wirkliche Gefahren zu bieten. Hierzu ist der einzelne Staat im Rahmen eines gemeinsamen Marktes mit freiem Warenverkehr nicht immer in der Lage.

Die Kommission müsste prüfen, wie der Öffentlichkeit am besten einsichtig zu machen ist, welche Rolle die Gemeinschaftsvorschriften für den Verbraucherschutz spielen, und sie müsste zusammen mit den Einrichtungen und Verbänden, die sich um diese Probleme auf nationaler Ebene kümmern, eine groß angelegte Informationskampagne einleiten.

3. Umweltschutz

Natürlich ist geographisch gesehen in Europa die Umwelt der einen auch die Umwelt der anderen, und ihr Schutz kann keine ausschließlich nationale Angelegenheit bleiben.

Die Zwänge, die der Industrieproduktion aufzuerlegen sind, dürfen in einem einheitlichen Markt nur auf europäischer Ebene vorgeschrieben werden. Es gibt sehr viele Bereiche, um die sich die Europäische Union kümmern kann und muss.

Ich gebe hier wegen seiner Aktualität ein Beispiel dessen, was wir tun müssten, und ich mache hierzu einen konkreten Vorschlag:

Die Europäische Union müsste über eine gemeinsame Kontrollbehörde für Kernkraftwerke verfügen, der ähnliche Kompetenzen und Befugnisse zustünden wie der „Nuclear Regulatory Commission“ in den Vereinigten Staaten. Die Kontrollen müssten sich auf den Standort, den Bau und die Arbeitsweise der Kraftwerke, den Brennstoffzyklus und die Lagerung der radioaktiven und thermischen Abfallstoffe erstrecken.

Die psychologischen Reaktionen, die überall in Europa gegen die Ansiedlung von Kernkraftwerken zu spüren sind, können nur durch das Vorhandensein einer Kontrollbehörde, die Garantien der Strenge, der Publizität und vor allem der Unabhängigkeit bietet, abgebaut werden. Diese Garantien können nicht auf nationaler Ebene geboten werden, weil unsere Staaten in den meisten Fällen selbst direkt oder indirekt an den Entscheidungen über die Ansied-

lung und den Bau von Kraftwerken beteiligt sind. Für ein europäisches Kontrollorgan spricht also ein sehr gewichtiger Grund: die unbedingt notwendige Entwicklung der Kernenergie in Europa muss für die Öffentlichkeit zu einer akzeptablen Sache gemacht werden. Dieser Grund wird noch dadurch verstärkt, dass zahlreiche Kraftwerke in den Grenzgebieten vorgesehen sind, wo die mit ihnen zusammenhängenden Probleme den nationalen Rahmen sprengen.

B. Die äußeren Zeichen unserer Solidarität

1. Was die Freizügigkeit von Personen betrifft, so werden die Maßnahmen, die zu einer Vereinheitlichung der Pässe und schließlich zu einer Passunion führen, gegenwärtig geprüft.

Ich schlage vor, dass sich die Europäische Union außerdem folgende Ziele setzt:

- schrittweise Abschaffung der Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten zur Vervollständigung der Passunion;
- Verbesserung der Verkehrswege und -linien durch Harmonisierung der Vorschriften in den Fällen, wo dies nötig ist, und durch Beseitigung der Tarifdiskriminierungen zwischen innerstaatlichen Verkehrs- und Fernmeldeverbindungen und solchen innerhalb der Union;
- Vereinfachung der Bedingungen für die Erstattung der von den Bürgern der Europäischen Union für Heilbehandlung in einem anderen Land der Union aufgebrachten Kosten. Die geltenden Bestimmungen sind wegen der komplizierten Verwaltungsformalitäten und der mangelhaften Information unzureichend. Dieses Europa der Gesundheit muss mit Leben erfüllt werden.

Wenn sich die Europäer erst einmal innerhalb der Union frei bewegen, sich ungehindert miteinander in Verbindung setzen und gegebenenfalls ärztlich behandeln lassen können, ohne dass die nationalen Grenzen Hindernisse darstellen, die zu dem der Entfernung hinzukommen, dann wird die Europäische Union für sie greifbare Wirklichkeit.

2. Ebenso müssen wir eine stärkere Verflechtung im Bildungswesen fördern, indem der Schüler- und Studentenaustausch unterstützt wird. Den Europäern von morgen muss die europäische Realität als eine persönliche und konkrete Erfahrung vor Augen geführt werden, und es muss ihnen eine gründliche Kenntnis unserer Sprachen und unserer Kultur vermittelt werden, denn hieraus erwächst das gemeinsame Erbe, das eben die Europäische Union schützen muss.

Ich schlage vor, dass die heikle Frage der Gleichwertigkeit der Studienabschlüsse und der Studienzeiten, die das Haupthindernis für die Verflechtung der Bildungssysteme ist, pragmatisch gelöst wird.

Unsere Regierungen sollten:

- bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zwischen Universitäten und Bildungsanstalten zur Durchführung des Studenten- und Schüleraustauschs unterstützen,
- diese Vereinbarungen rechtlich so untermauern, dass sie die gegenseitige Anerkennung des Studiums in verschiedenen Bereichen ermöglichen.

Dies würde wieder zu einem intensiven Verkehrsstrom zwischen den Universitäten und einer gegenseitigen Bereicherung führen, wie sie das intellektuelle Europa früher gekannt hat. Initiativen, die sich an die gelungenen Vorhaben des deutsch-französischen Jugendwerkes anlehnen, sollten eine Ergänzung hierzu bilden.

3. Ich schlage vor, dass ernste Anstrengungen auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zwischen Informationsorganen, insbesondere zwischen den Hörfunk- und Fernsehanstalten, gemacht werden, um eine bessere Unterrichtung und eine bessere gegenseitige Kenntnis zu fördern.

Diese Zusammenarbeit ist im Hinblick auf die direkte Wahl des Europäischen Parlaments, die in ganz Europa eine Wahlkampagne über europäische Themen auslösen wird, von besonderer Bedeutung.

Schlussfolgerung

Die Vorschläge, mit denen Europa dem Bürger näher gebracht werden soll, ergeben sich unmittelbar aus den eigentlichen Beweggründen für das europäische Einigungswerk. Sie geben diesem Werk seine menschliche und soziale Dimension. Mit ihnen soll versucht werden, uns im Rahmen der Europäischen Union einen Teil des Schutzes und der Kontrolle unserer Gesellschaft zurückzugeben, der sich der Autorität der Staaten wegen der Art der Probleme und der Internationalisierung in allen Bereichen des sozialen Lebens allmählich entzieht. Sie sind insofern fundamental für das Gelingen dieses Unterfangens, als es nicht ausreicht, dass unsere Schicksalsgemeinschaft eine Realität ist: sie muss auch als solche erkannt werden.

Erhebliche Anstrengungen werden von den europäischen Organen und von den Regierungen erwartet, damit unsere gemeinsame Tätigkeit vor den Augen der Öffentlichkeit in einem besseren Licht erscheint und ein Zusammenhang zwischen den täglichen Entscheidungen der Organe und den Gründen für das europäische Einigungswerk und dem hiermit verbundenen Gesellschaftskonzept hergestellt wird.

Ein Teil der in diesem Kapitel vorgeschlagenen ergänzenden Maßnahmen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Regierungen; dies trifft z.B. auf die Freizügigkeit und den Schutz der Menschenrechte zu. Andere Tätigkeiten hingegen betreffen Bereiche, in denen die Privatinitiative gewöhnlich eine wichtige Rolle spielt: so die zwischenmenschlichen Kontakte, der Jugendaustausch, einige Bereiche auf dem Gebiet der Information und des kulturellen Lebens.

In diesem Zusammenhang schlage ich vor, dass der Europäische Rat die Errichtung einer Europäischen Stiftung beschließt, die ihre Tätigkeiten zum Teil aus Zuschüssen der Gemeinschaft oder der Staaten, aber im wesentlichen aus privaten Mitteln finanzieren wird. Ihre Aufgabe besteht darin, entweder direkt oder durch Unterstützung bestehender Einrichtungen alle Beiträge zu einer besseren Verständigung zwischen unseren Völkern zu fördern, wobei das Hauptgewicht auf die zwischenmenschlichen Kontakte gelegt werden soll: Jugendarbeit, Studienaustausch, wissenschaftliche Diskussionen und Kolloquien, Zusammenkünfte sozioprofessioneller Gruppen, kulturelle und Informationstätigkeiten. Die Stiftung wird außerdem ihren Anteil an der Ausstrahlungskraft des vereinten Europas nach außen haben.

Aufgrund ihres Charakters wird diese Stiftung häufig flexibler und wirksamer als die nationalen oder europäischen Behörden handeln können. Außerdem wird sie den unzähligen Anhängern des europäischen Einigungswerkes in unseren Ländern Gelegenheit geben, sie durch einen persönlichen Beitrag zu unterstützen. Auf diese Weise wird deutlich gemacht, dass das Zustandekommen der Europäischen Union Sache aller sein kann und sein muss.

V. Die Stärkung der Institutionen

In den vorausgehenden Kapiteln wurde das Wesen der Europäischen Union beschrieben, einer Etappe, die die seit 25 Jahren unternommenen Anstrengungen auf neue Bereiche ausdehnt und ausweitet. Jetzt ist zu prüfen, wie die Union funktionieren soll.

Aus den Konsultationen, die ich in jedem unserer Länder unternahm, habe ich folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- Die Europäische Union kann und muss auf den bereits von den Mitgliedstaaten im Rahmen der bestehenden Verträge akzeptierten institutionellen Grundlagen aufgebaut werden.
- Vorausgesetzt, dass das Leistungsvermögen der Institutionen verbessert wird, deren Autorität sich abgenutzt hat, was allzu oft durch das Fehlen oder das Hinauszögern von Entscheidungen zum Ausdruck kommt. In einigen Fällen wird diese Verbesserung eine Anpassung der Verträge erforderlich machen.

Die Stärkung des institutionellen Mechanismus ist umso notwendiger, als die Aufgaben der Institutionen vermutlich schwierig sein werden. Die Europäische Gemeinschaft hat die Märkte integriert. Die Europäische Union muss die Politiken der Mitgliedstaaten integrieren. Der qualitative Wandel, den diese Entwicklung erfordert, hängt mit dem Entscheidungsprozess, also mit den Institutionen zusammen.

Ein Zurückkehren zu Methoden intergouvernementaler Zusammenarbeit bringt keine Lösung für die Probleme Europas. Diese Methoden laufen vielmehr darauf hinaus, die Macht- und Interessenunterschiede zwischen unseren Staaten zu betonen, und entsprechen nicht den gemeinschaftlichen Erfordernissen. Deshalb muss der gemeinschaftliche institutionelle Apparat verstärkt werden.

Die Verwirklichung der Europäischen Union setzt voraus, dass schon jetzt in den europäischen Institutionen die für die Definition einer Politik erforderliche Autorität, das für eine gemeinsame Aktion erforderliche Leistungsvermögen und die für eine demokratische Kontrolle erforderliche Legitimität gefunden werden. Sie setzt ferner voraus, dass die Institutionen in ihren Leitbildern und Aktionen die Kohärenz beweisen, die allein die Definition und Verwirklichung einer Politik ermöglicht. Nach diesen vier Kriterien: Autorität, Leistungsfähigkeit, Legitimität und Kohärenz sind die Änderungen zu bestimmen, die an der Arbeitsweise der europäischen Institutionen vorgenommen werden müssen.

A. Das Parlament

Die allgemeine direkte Wahl des Parlamentes verleiht dieser Versammlung eine neue politische Autorität. Sie verstärkt gleichzeitig die demokratische Legitimität des gesamten europäischen institutionellen Rahmens.

1. Die Befugnisse des Parlamentes

Die neue Autorität des Parlamentes wird eine Erweiterung seiner Befugnisse zur Folge haben, die gleichzeitig mit der schrittweisen Entwicklung der Europäischen Union verwirklicht wird und vor allem zur wachsenden Ausübung einer legislativen Funktion führen wird.

Selbstverständlich wird das Parlament eine große Verantwortung in dem Aufbau der Union übernehmen müssen.

Ich schlage dazu folgendes vor:

— Der Rat erkennt schon jetzt dem Parlament ein Initiativrecht zu, indem er sich verpflichtet, über die Entschlüsse, die das Parlament ihm vorlegen wird, zu beraten, damit die Versammlung die Möglichkeit erhält, einen effektiven Beitrag zur Definition der gemeinsamen Politiken zu leisten.

— Während der schrittweisen Entwicklung der Europäischen Union erhält dieser Mechanismus eine juristische Grundlage durch eine Änderung des Vertrages, die dem Parlament ein echtes Initiativrecht einräumt.

— Das Parlament soll schon jetzt über alle Fragen beraten, die in den Zuständigkeitsbereich der Union fallen, gleich ob sie im Vertrag vorgesehen sind oder nicht.(11bis)

2. Die allgemeinen Orientierungsdebatten

Das gewählte Parlament muss die allgemeine Ausrichtung der Tätigkeit der Union beeinflussen und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit durch große politische Debatten gewinnen können. Damit diese Debatten mehr Gewicht erhalten, wäre es äußerst wünschenswert, dass die führenden Politiker unserer Länder daran teilnehmen können, selbst wenn die Funktionen, die sie in ihrem Lande ausüben, ihnen praktisch nicht die Möglichkeit geben, sich bei europäischen Wahlen als Kandidaten aufstellen zu lassen.

Zu diesem Zweck unterbreite ich dem Parlament folgenden doppelten Vorschlag:

a) Das Parlament sollte mindestens einmal im Jahr, d.h. in der oben genannten Perspektive einmal unter jeder Präsidentschaft, eine Debatte über den Stand der Union und das Funktionieren der Institutionen führen.

b) Zu dieser Debatte wie auch zu anderen Debatten vergleichbarer Bedeutung würden einerseits der Präsident des Europäischen Rates und andererseits eine begrenzte Anzahl von führenden Politikern eingeladen, die nicht dem Europäischen Parlament angehören, nach noch zu bestimmenden Kriterien ausgewählt würden und das Wort ergreifen könnten.

B. Der Europäische Rat

Die in den Verträgen vorgesehenen institutionellen Strukturen haben sich in der Praxis als zu schwach erwiesen, um dem europäischen Einigungswerk ständig die erforderlichen politischen Impulse geben zu können. Dies hat die Regierungschefs veranlasst, zunächst gelegentlich, dann regelmäßig unter dem Namen „Europäischer Rat“ zusammenzukommen.

Damit der Europäische Rat effektiv ein neues Element in der Arbeit der Institutionen darstellen kann, indem er die Entscheidungsfähigkeit der Union verstärkt, unterbreite ich ihm folgende Vorschläge, die seine Rolle und die Modalitäten seines Handelns definieren.

1. Der Europäische Rat bestimmt die kohärente allgemeine Orientierung als Ergebnis einer Gesamtsicht der Probleme, welche die unerlässliche Voraussetzung für die Suche nach einer gemeinsamen Politik darstellt.
2. In diesem Rahmen nutzen die Regierungschefs kollektiv die Autorität, die sie auf nationaler Ebene besitzen, um innerhalb des Europäischen Rates dem europäischen Einigungswerk die erforderlichen Impulse zugeben und gemeinsam eine politische Einigung zu erzielen, die trotz der Schwierigkeiten einen dynamischen Fortschritt ermöglicht.
3. Um seine institutionelle Rolle wirksam wahrzunehmen und gleichzeitig eine große Elastizität zu bewahren, trifft der Europäische Rat folgende Maßnahmen:

— Wenn er Entscheidungen im Gemeinschaftsbereich trifft, handelt er in der Form und nach den Verfahren der Verträge. Die Anwesenheit der Kommission während der Tagungen des Europäischen Rates bürgt dafür.

— In den anderen Fällen werden die Entscheidungen oder die allgemeinen Orientierungen so formuliert, dass sie als Leitlinien für diejenigen dienen können, die mit ihrer Ausführung betraut sind.

— Der Europäische Rat bestimmt jedesmal die Institutionen oder das Organ, das die von ihm getroffene Entscheidung ausführen soll.

— Gleichzeitig setzt er, falls notwendig, Ausführungsfristen fest.

— Die Tagungen werden unter der Verantwortung des Rates der Außenminister vorbereitet.

C. Der Rat

Die Verträge legen die Befugnisse und die Verfahren des Rates im Gemeinschaftsbereich fest.

Handelt es sich um die Bereiche der Union, die nicht in den Verträgen geregelt sind, so ergibt sich die Kompetenz des Rates schon heute aus der politischen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die später durch ein Rechtsinstrument bestätigt wird.

Zur Verstärkung der Autorität und der Leistungsfähigkeit des Rates muss sein Handeln kohärenter, rascher und kontinuierlicher sein.

Dazu schlage ich folgendes vor:

1. Kohärenz

- a) Ein Beschluss des Europäischen Rates muss den Rat der Außenminister beauftragen, in geeigneter Weise die Tätigkeit der verschiedenen „spezialisierten Räte“ zu koordinieren,
- b) Der Unterschied zwischen den Ministertagungen über die politische Zusammenarbeit und den Ratstagungen muss aufgehoben werden.

Die Beseitigung dieses Unterschiedes berührt jedoch nicht die Verfahren, die gegenwärtig für die Vorbereitung der diplomatischen Beratungen der Minister gelten.

2. Schnelligkeit

Die Schnelligkeit im Entscheidungsprozess setzt insbesondere eine Verstärkung der Verfahren für die Mehrheitsbeschlüsse voraus.

- a) Mehrheitsbeschlüsse im Rat müssen im Gemeinschaftsbereich das übliche sein.
- b) In den Bereichen der Außenbeziehungen, in denen die Mitgliedstaaten die Verpflichtung eingehen, eine gemeinsame Politik zu verfolgen, müssen sie schnell zu einer Entscheidung gelangen und durch rasches Handeln Krisen bewältigen können. Dies setzt voraus, dass analog zu dem institutionellen Mechanismus der Verträge die Minderheit in bestimmten Bereichen sich nach Schluß der Debatten dem Standpunkt der Mehrheit fügt.

3. Kontinuität

- a) Durch eine Änderung des Vertrages sollte die Dauer des Mandats des Präsidenten des Europäischen Rates und des Rates auf ein Jahr festgesetzt werden, um

— die Autorität des Präsidenten zu stärken,

- einen kontinuierlicheren Dialog zwischen Parlament und Rat zu ermöglichen,
- der Aktion eine größere Kontinuität zu geben.

b) Der Europäische Rat und der Rat müssen die Leitung besonderer oder zeitlich begrenzter Aufgaben, wie einer Verhandlung oder einer Studie, entweder der Kommission oder einem Land oder aber einer oder mehreren Personen unabhängig von dem Wechsel des Vorsitzes übertragen. Dies darf jedoch in nichts die Befugnisse verringern, die die Kommission aufgrund der Verträge hat.

D. Die Kommission

1. Die Rolle der Kommission

Aufgrund der Verträge übt die Kommission durch die Vorschläge, die sie dem Rat unterbreitet, einen bedeutenden Einfluss auf die Definition der gemeinsamen Politiken aus. Sie muss diese Aufgabe ohne Zurückhaltung ausüben, indem sie den Rat regelmäßig vor seine Verantwortung stellt.

Ihre Tätigkeit darf sich jedoch nicht auf das Vorlegen von Vorschlägen beschränken. Sie muss im Rahmen der gemeinsam definierten Politiken mehr Handlungsspielraum erhalten, der ihr die Möglichkeit gibt, der Verwirklichung der Europäischen Union ihre eigene Dynamik zu verleihen. Dieser Handlungsspielraum hat seinen besten Ausdruck in den Befugnissen gefunden, die der Hohen Behörde der Gemeinschaft für Kohle und Stahl zuerkannt worden sind. Wir müssen uns von diesem Beispiel leiten lassen.

Ich schlage folgendes vor:

- Für die Ausführung und die Verwaltung der gemeinsamen Politiken in dem Gemeinschaftsbereich muss in wachsendem Maß Gebrauch von Artikel 155; des Vertrages gemacht werden, der die Möglichkeit vorsieht, der Kommission Befugnisse zu übertragen.
- Der Europäische Rat beauftragt die Kommission und den Rat, ihm über die Fälle zu berichten, in denen heute oder in nächster Zukunft diese Vertragsbestimmung angewendet werden kann.

2. Die Kohäsion der Kommission

Um der Europäischen Kommission eine größere Autorität und Kohäsion zu verleihen, schlage ich vor, dass die Verträge in folgendem Sinne geändert werden:

- a) Der Präsident der Kommission wird vom Europäischen Rat ernannt.
- b) Der auf diese Weise ernannte Präsident muss vor dem Europäischen Parlament eine Erklärung abgeben und seine Ernennung durch Abstimmung bestätigen lassen.
- c) Der Präsident der Kommission ernennt seine Kollegen nach Konsultation des Rates und unter Berücksichtigung des nationalen Verteilungsschlüssels.

Bis zu dieser Änderung des Vertrages und im Hinblick auf die Ernennung der Kommission, die ihre Tätigkeit am 1. Januar 1977 aufnehmen muss, schlage ich vor, dass der Präsident vom Europäischen Rat auf seiner zweiten Tagung 1976 ernannt wird, dass er sich dem Europäischen Parlament vorstellt und dass er mit den Mitgliedstaaten die Tagung des Rates vorbereitet, auf der die übrigen Mitglieder der Kommission ernannt werden.

E. Der Gerichtshof

Der Gerichtshof hat in seiner Stellungnahme zur Europäischen Union darauf hingewiesen, dass die Gemeinschaft ein „Rechtsstaat“ ist und dass dieses Merkmal in der Union beibehalten werden muss. Das ist ein wesentliches Element der Legitimität für unser Unternehmen, das mich zu folgenden Überlegungen veranlaßt hat:

- a) Der Gerichtshof muss in den neuen, von der Union erfaßten Bereichen die gleichen Befugnisse haben, über die er gegenwärtig verfügt, um das Recht der Union zu interpretieren, die Akte der Institutionen, die nicht mit den Verträgen in Einklang stehen, zu annullieren und sich zu den Versäumnissen der Staaten zu äußern.
- b) Auch Privatpersonen müssen das Recht haben, unmittelbar bei dem Gerichtshof gegen eine ihre Grundrechte verletzende Handlung einer der Institutionen der Union Klage zu erheben.
- c) Sobald die Europäische Union ihre eigene Dynamik entwickelt, wäre zu prüfen, ob das gegenwärtige Rechtssystem der Gemeinschaft verbessert oder erweitert werden kann; der Gerichtshof hat Vorschläge in diesem Sinne unterbreitet.

F. Die gemeinsamen Organe

1. Ich habe in Kapitel III dieses Berichts ausgeführt, welche Entwicklung die Tätigkeit des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen nehmen sollte. Diese Entwicklung entspricht dem Anliegen, in den Institutionen der Union die Elemente für eine Konzertierung und Teilnahme an der Entscheidungsbefugnis einzuführen, wie wir sie in allen unseren Staaten kennen.

2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß, der anders zusammengesetzt ist, muss seine Tätigkeit, die der Gemeinschaft von beträchtlichem Nutzen ist, weiterführen, indem er die Vertreter der einzelnen sozioprofessionellen Gruppen an der Ausarbeitung der gemeinsamen Politiken beteiligt. Er muss in Fragen der Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, des Verbraucherschutzes und der Beseitigung der technischen Handelshemmnisse regelmäßig konsultiert werden.

3. Die bedeutende Rolle, die der Ausschuss der Ständigen Vertreter im Entscheidungsmechanismus der Gemeinschaft spielt, muss in der Europäischen Union offiziell anerkannt werden. Ich schlage vor, dass, sobald im Ausschuss der Ständigen Vertreter Einstimmigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über einen zfassenden Beschluss zustande kommt, dieser Beschluss vom Ausschuss im Auftrag des Rates gefasst werden kann. Heute werden diese Beschlüsse erst auf der nächsten Ratstagung vorgelegt, auf der sie ohne Debatte in Form von „A-Punkten“ genehmigt werden. Dieses Verfahren zeugt von einem juristischen Formalismus, auf den wir verzichten können.

Die Ständigen Vertreter müssen an der Erarbeitung der Standpunkte zu Fragen der europäischen Politik in ihrem Land effektiv beteiligt werden, um die unerlässliche Verbindung zwischen der Bildung der nationalen Standpunkte und dem gemeinsamen Entscheidungsverfahren herzustellen.

4. Das Politische Komitee hat seine Leistungsfähigkeit bei der Vorbereitung der diplomatischen Beratungen der Minister unter Beweis gestellt. Die Schaffung eines einzigen Entscheidungszentrums innerhalb des Rates darf weder seine Befugnisse noch seine Zusammensetzung ändern.

Ich stelle jedoch fest, dass die pragmatische Entwicklung der Organe der politischen Zusammenarbeit in erster Linie deshalb beschlossen worden war, um zu gemeinsamen Haltungen in den Problemen des Augenblicks zu gelangen. Wir sind eher ausgerüstet, zu rea-

gieren als zu agieren. Um sich einer Situation anzupassen, wo gemeinsames Handeln im außenpolitischen Bereich häufig sein wird, müssen die Außenminister dafür sorgen, dass der bestehende Apparat vervollständigt wird.

5. Das europäische Einigungswerk muss der allgemeinen Tendenz der Dezentralisierung der Verwaltung, die in allen unseren Ländern zu beobachten ist, Rechnung tragen. Die Institutionen der Union müssen dafür sorgen, bei Bedarf spezialisierte Ausführungsorgane einzusetzen, die genau umrissene Aufgaben übernehmen. Diese gemeinsamen Organe müssen ein elastisches Statut erhalten, das eine persönliche und verantwortliche Verwaltung unter der Aufsicht der Institutionen ermöglicht.

G. Die Übertragung von Ausführungsbefugnissen

Die Wirksamkeit eines institutionellen Systems hängt nicht nur von den Befugnissen ab, die den Institutionen zugewiesen werden, sondern auch von der Art, wie diese ihre Befugnisse ausüben.

In diesem Zusammenhang sehe ich in dem Grundsatz der Übertragung von Ausführungsbefugnissen eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung der Europäischen Union. Diese Übertragung muss die allgemeine Regel werden wenn die unerlässliche Leistungsfähigkeit des institutionellen Systems gesteigert werden soll. Sie ist das für unsere gemeinsame Aktion notwendige Instrument und zugleich das sichtbare äußere Zeichen unserer Solidarität.

Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Befugnisübertragung schlage ich folgende Orientierungen vor:

- a) Jede gemeinsam definierte Politik muss in der Regel von einem damit beauftragten Organ oder einer damit beauftragten Person ausgeführt werden.
- b) Folglich geht in diesen Fällen jede Entscheidung einher mit der Benennung des Ausführungsorgans.
- c) Dieses Ausführungsorgan verfügt im Rahmen einer gemeinsamen Politik über den zur erfolgreichen Ausführung seines Auftrags erforderlichen Handlungsspielraum.

Von der Befugnisübertragung muss in erster Linie der Rat Gebrauch machen. Angesichts der Zunahme der gemeinsamen Aufgaben muss er sich zwecks Erhöhung des Leistungsvermögens auf seine Entscheidungsrolle konzentrieren und

a) in Gemeinschaftsangelegenheiten

- von Artikel 155 des Vertrages Gebrauch machen, wie vorstehend unter Punkt D gesagt;
- einen Teil seiner Befugnisse dem Ausschuss der Ständigen Vertreter übertragen, wie vorstehend unter Punkt F gesagt;

b) in nichtgemeinschaftlichen Angelegenheiten

- eine echte Entscheidungsbefugnis, die über die Rolle eines bloßen Sprechers hinausgeht, zur täglicher Durchführung der gemeinsam definierten Politiker übertragen;
- zu diesem Zweck die Rolle des Präsidenten aufwerten;
- die Staaten und ihren diplomatischen Apparat als Beauftragte der Union einsetzen, wenn die Umstände dies nahe legen;
- von dem gemeinschaftlichen institutionellen Apparat, den sich Europa gegeben hat, weitgehend Gebrauch machen.

Die Unterscheidung zwischen gemeinschaftlichen und nichtgemeinschaftlichen Angelegenheiten wird sich in der Ausführungsphase nicht absolut beibehalten lassen, ebenso wenig wie dies in der Entscheidungsphase möglich ist. Das Vorhandensein eines einzigen Entscheidungszentrums in Verbindung mit dem Grundsatz der Befugnisübertragung wird uns die Möglichkeit geben, unter Einhaltung der Verträge die verfügbaren Ausführungsorgane bestmöglich einzusetzen und unserer Aktion die Elastizität zu verleihen, die notwendig ist, um schwierige Situationen meistern zu können.

Schlussfolgerung

Die mit der Europäischen Union verbundene qualitative Veränderung, auf die in jedem einzelnen Kapitel dieses Berichts hingewiesen wird, ist auch im institutionellen Bereich zu finden. Sie setzt nicht nur eine Änderung des bestehenden institutionellen Rahmens, sondern auch eine Erweiterung seiner Autorität, seines Leistungsvermögens, seiner Legitimität und seiner Kohärenz voraus.

Mehrere derzeitige Maßnahmen der Gemeinschaft stellen bereits einen Ansatzpunkt in dieser Richtung dar, insbesondere die allgemeine direkte Wahl des Parlamentes und die Vervollkommnung des Systems der eigenen Mittel, das noch vor 1980 in Kraft treten soll. Da diese Maßnahmen bereits beschlossen sind, habe ich es nicht für notwendig erachtet, noch einmal darauf einzugehen, doch möchte ich ihre Bedeutung und ihre Notwendigkeit unterstreichen.

Die Aufwertung der Rolle des Europäischen Rates und des Parlamentes, die allgemeine Einführung von Mehrheitsbeschlüssen und die Koordinierung der Tätigkeit des Rates, die Erhöhung des Einflusses und der Kohäsion der Kommission, die Übertragung von Ausführungsbefugnissen sind wesentliche Maßnahmen, die unverzüglich getroffen werden müssen, um die Europäische Union in Gang zu bringen.

Letzten Endes wird der institutionelle Rahmen jedoch nur das wert sein, was der Geist, der ihn beseelt, wert ist. Die politische Übereinstimmung unserer Staaten, auf die im ersten Kapitel dieses Berichts eingegangen wurde, muss den Gemeinschaftsinstitutionen neues Leben geben. Nur die Überzeugung, dass die Union lebensfähig und notwendig ist, macht es möglich, Interessenkonflikte und Meinungsunterschiede zu überwinden. Unser Wille, die Union zu verwirklichen, muss uns veranlassen, den gemeinsamen Institutionen die erforderlichen Befugnisse zu geben. Ohne diesen politischen Odem wird den Institutionen der Union immer Seele und Kraft fehlen.

VI. Allgemeine Schlussfolgerung

In diesem Bericht wurde versucht, ein übersichtliches Bild von der Europäischen Union und den Mitteln zu ihrer Verwirklichung zu geben. Die Schlussfolgerungen, zu denen er führt, wurden in den vorausgehenden Kapiteln dargelegt.

Unsere Regierungen und die europäischen Institutionen haben also folgende Aufgaben:

- Sie müssen zunächst einen politischen Konsensus über die Ziele und die Merkmale der Union in Form erreichen, die dem tieferen Verlangen unserer Völker entsprechen.
- Sodann müssen sie die Konsequenzen dieser Entscheidung in den einzelnen Bereichen des Wirkens der Union nach innen und außen feststellen.
- Durch konkrete Maßnahmen in den einzelnen Bereichen muss der dynamische Prozess zur Verwirklichung der Union unter Bedingungen in Gang gebracht werden, die dem europäischen Einigungswerk neue Glaubwürdigkeit verleihen.
- Der institutionelle Apparat muss verstärkt werden, so dass er die ihn erwartenden Aufgaben erfüllen kann.

Die in diesem Rahmen erzielten Fortschritte werden allmählich die Art und die Intensität der Beziehungen zwischen unseren Staaten verändern. Es ist damit zu rechnen, dass andere europäische demokratische Staaten sich dem Unternehmen anschließen wollen. Dies steht ihnen frei, vorausgesetzt, dass sie die Gesamtzielsetzung der Europäischen Union und die

mit ihrer schrittweisen Verwirklichung verbundenen Verpflichtungen akzeptieren. Die Neuzugänge dürfen die Entwicklung der Union weder verzögern noch gefährden.

Die Europäische Union wird sicher nicht ohne Schwierigkeiten zustande kommen. Sie ist dennoch notwendig und verdient es, dass alle sich dafür einsetzen.

Seit dreißig Jahren hat sich das relative Gewicht und der Einfluss unserer Staaten in der Welt ständig verringert. Gleichzeitig haben die nationalen Regierungen immer mehr an Macht über die Hebel verloren, die einen Einfluss auf die Zukunft unserer Gesellschaften ermöglichen. Im Innern wie auch draußen hat sich der Handlungs-Spielraum der Staaten verengt. Sie versuchen sich gegenüber dem internen und dem externen Druck von Faktoren, die sie nicht kontrollieren können, im Gleichgewicht zu halten. Die doppelte Spirale der Ohnmacht birgt die große Gefahr in sich, dass sich unsere Schwäche in Abhängigkeit verwandelt, die ihrerseits zu neuem Einfluss verzieht führt.

Das europäische Einigungswerk ist die einzige Antwort auf diese Herausforderung. Die Antwort ist der spontane Ausdruck des Willens unserer Völker, der in dem Werk der Väter Europas Gestalt gewonnen hat. Es ist die einzige Antwort, die zu dem Kern der Probleme vorstößt, da sie zugleich die Politik und die Wirtschaft, unsere Stellung in der Welt und unsere internen Strukturen berührt. Die einzige Antwort, die überall einen Teil der uns entgleitenden Kontrolle und Macht zurückzugewinnen sucht, so dass wir in der Lage sind, selbst die Gesellschaft, in der wir leben wollen, aufzubauen.

Die Gemeinschaft war die erste Etappe dieses historischen Unternehmens. Die Europäische Union, die unser gemeinschaftliches Handeln auf neue Gebiete ausdehnt und den damit verbundenen Gesellschaftsentwurf deutlicher zutage treten lässt, ist die folgende Etappe. So muss sie verstanden und verwirklicht werden.

In einer Zeit, in der Arbeitslosigkeit und Inflation in allen unseren Ländern sich immer weiter ausbreiten, in der jeder über die Schwächen unserer wirtschaftlichen und politischen Strukturen beunruhigt ist, in der der Reichtum Europas offensichtlich von Faktoren abhängt, die sich unserem Einfluss entziehen, darf das europäische Bestreben niemanden gleichgültig lassen. Jeder von uns muss sich an den gemeinsamen Anstrengungen beteiligen, dann können wir zusammen Wirtschaft und Währung wieder in den Griff bekommen und zu einem geordneten Wachstum gelangen. Dann können wir zusammen eine gerechtere Gesellschaft aufbauen, in der unsere gemeinsamen Werte geachtet werden. Dann können wir unsere Stimme in der

Welt mit der Kraft der Einheit hören lassen. Und davon wird letzten Endes unsere Lebensweise und die unserer Kinder abhängen.

(1) Punkt 16 der Schlusserklärung. Bull. EG 10-1972, Erster Teil, Kapitel I.

(2) Punkt 13 des Kommuniqués. Bull. EG 12-1974, Ziffer 1104.

(2bis) Dieser Absatz lautet:

„Die Regierungen konsultieren sich über alle wichtigen Fragen der Außenpolitik und legen unter Beachtung nachstehender Grundsätze die Prioritäten fest:

— Ziel der Konsultation ist das Bemühen um gemeinsame Linien in konkreten Fällen;

— die Themen müssen die Interessen Europas auf unserem Kontinent oder außerhalb auf solchen Gebieten berühren, wo eine gemeinsame Stellungnahme erforderlich oder wünschenswert wird.

In diesen Fragen verpflichtet sich jeder Staat im Grundsatz, seine eigene Haltung nicht endgültig festzulegen, ohne seine Partner im Rahmen der politischen Zusammenarbeit konsultiert zu haben.“

(3) Zweiter Bericht über die europäische politische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außenpolitik. Bull. EG 9-1973, Ziffer 1201.

(4) Bull. EG 11-1975, Ziffer 1104.

(5) Bull. EG 12-1973, Ziffer 2501.

(6) Punkt 8 des Schlusskommunikées der Haager Konferenz. Bull. EG 1-1970, Erster Teil, Kapitel I.

(7) Bericht der Studiengruppe „Wirtschafts- und Währungsunion 1980“, Brüssel 1975.

(8) Punkt 14 des Kommuniqués. Bull. EG 12-1974, Ziffer 1104.

(9) Punkt 1-4 der Schlusserklärung. Bull. EG 10-1972, Erster Teil, Kapitel.

(10) Sonderbeilage zu Bull. EG 11-1970.

(11) Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22.3.1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft. ABI C28 vom 27.3.1971.

(11bis) Mit der Ausweitung der Befugnisse der Europäischen Union und folglich derjenigen des Europäischen Parlaments auf Fragen, die bisher in der Versammlung der Westeuropäischen Union erörtert worden sind, stellt sich die Frage, ob die parlamentarische Institution der Westeuropäischen Union noch beibehalten werden muss.

Quelle: Bericht über die Europäische Union. In: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. 1975, Nr. Sonderbeilage 1/1976, S. 11–39.