

Bericht der Kommission über die Europäische Union (London, 27. November 1981)

Quelle: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. 1981, Nr. Sonderbeilage 3/1981. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/bericht_der_kommission_uber_die_europaische_union_london_27_november_1981-de-05606e49-38f5-4bba-a81d-3d729896c14a.html

Publication date: 23/10/2012

Bericht der Kommission über die Europäische Union (London, 27. November 1981)

1. Im Dezember 1975, also vor sechs Jahren, wurde der Tindemans-Bericht hinterlegt⁽¹⁾. 1976 forderte der Europäische Rat von Den Haag die Kommission auf, ihm jährlich einen Bericht über die Ergebnisse und die möglichen Fortschritte im Hinblick auf die Verwirklichung dieses obersten Ziels vorzulegen. Der vorliegende Bericht ist der fünfte seiner Art⁽²⁾.
2. Wichtigstes Ereignis des Jahres 1981 war der *Beitritt Griechenlands* zur Gemeinschaft mit der sich daraus ergebenden Stärkung ihres politischen und wirtschaftlichen Gewichts. Weitere wichtige Entwicklungen werden dieses Jahr in Zukunft sicherlich als einen Wendepunkt in dem langen Prozeß der europäischen Einigung erscheinen lassen. Zwei Faktoren kamen zusammen. Zum einen die umfänglichen Überlegungen der Kommission, der Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Regierungen auf der Grundlage des *Mandats des Rates vom 30. Mai 1980*⁽³⁾. Der Bericht⁽⁴⁾, den die Kommission dem Rat hierzu am 24. Juni 1981 übermittelt hat, enthält Orientierungen für einen neuen Start der Gemeinschaft. Der zweite Faktor ist eine Reihe von Initiativen, und zwar einmal Initiativen des Parlaments, die zwar die derzeitigen *institutionellen Beziehungen* betreffen, dennoch aber auch zu einer Neubelebung des europäischen Aufbauwerkes beitragen und die künftige institutionelle Entwicklung der Gemeinschaft fördern wollen⁽⁵⁾. Zum anderen gehören hierher die Initiativen, die von einigen Mitgliedstaaten (Bundesrepublik, Frankreich, Italien) bereits ergriffen oder angekündigt wurden und die das Ziel haben, die Diskussion über die *Zukunft der Gemeinschaften* wieder in Gang zu bringen⁽⁶⁾. Diese Initiativen müssen eingehend analysiert werden, doch ist dies nicht das Ziel dieses Berichts; vielmehr behält sich die Kommission vor, ihren Beitrag zu diesen Erörterungen zu einem späteren Zeitpunkt vorzulegen.
3. Die Zukunft der Gemeinschaft ist dunkel und ungewiß. Mehr denn je leidet sie unter den Zwängen der Krise in der Wirtschaft und im sozialen Bereich. Die Kommission stellt fest, daß sich die Mitgliedstaaten in diesem ungünstigen Klima im allgemeinen nicht genügend um den notwendigen Zusammenhalt und die gebotene Solidarität bemühen. Sie stellt fest, daß der Rat leider allzu häufig Entscheidungen auf ihre Vorschläge hin verzögert, wenn diese Vorschläge eine Stärkung der Gemeinschaft, einen höheren Grad an Konvergenz der einzelstaatlichen Politiken und infolgedessen eine Verringerung der Last der Schwierigkeiten für alle zum Inhalt haben. Die Kommission muß immer wieder vor Maßnahmen warnen, die die Mitgliedstaaten im Alleingang treffen, da diese Maßnahmen nicht nur die rasche Durchsetzung gemeinsamer Disziplinen erschweren, sondern auch ein Abbröckeln des bisher Erreichten zur Folge haben können. So muß sie das Überhandnehmen von wettbewerbsverfälschenden Beihilfen sowie von Vorschriften und technischen Normen brandmarken, die den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft behindern, und die Zunahme der Verstöße gegen die Gemeinschaftsvorschriften anprangern.
4. Die Kommission ist überzeugt, daß der schleichende Prozeß des Abbaus des bisher Erreichten um jeden Preis gestoppt werden muß, ein Prozeß, dem durch die Versuche der Mitgliedstaaten, der derzeitigen allgemeinen Wirtschaftskrise durch die Sanierung einzelner Sektoren Herr zu werden, noch Vorschub geleistet wird. Sie ist in diesem Zusammenhang der Meinung, daß die strukturellen und konjunkturellen Ungleichgewichte, die den Aufbau der Gemeinschaft begleitet haben, in sich den Keim einer Rationalisierung des Besitzstandes der Gemeinschaft tragen oder zur Verstärkung dieser Tendenz beitragen. Deshalb hat die Kommission in ihrem Bericht über das Mandat vom 30. Mai 1980 eine freiwillige Gesamtstrategie gefordert, die auf der Entwicklung neuer Gemeinschaftspolitiken bzw. der Weiterentwicklung der bestehenden Politiken sowie auf einer vernünftigen Anpassung der GAP basiert. Sie ist außerdem der Auffassung, daß die Voraussetzungen für einen wirklichen Wiederaufschwung der Gemeinschaft erst dann gegeben sind, wenn sich die interinstitutionellen Beziehungen und vor allem der Entscheidungsprozeß deutlich gebessert haben.
5. Die Kommission sieht jedoch inmitten dieser Schwierigkeiten auch einige positive Entwicklungen im Hinblick auf die Verwirklichung der Europäischen Union. Sie betreffen Tätigkeitsbereiche wie den Fischereisektor oder bestimmte Aspekte der Außenbeziehungen, wo die Haltung der Gemeinschaft bisher eher von Unentschlossenheit als von Kohärenz zeugte. Zu diesen positiven Entwicklungen gehört auch die *politische Zusammenarbeit* der Mitgliedstaaten. Hier ist vor allem ein Bericht⁽⁷⁾ zu nennen, den die Minister am 13. Oktober 1981 gebilligt haben und durch den das Engagement für die politische Zusammenarbeit

bekräftigt und die Beziehung zur Gemeinschaftstätigkeit gestärkt wird. Im allgemeinen hat der Mechanismus der politischen Zusammenarbeit, die im Vertrag ja nicht vorgesehen ist, auch 1981 gut funktioniert. Mit seiner Hilfe haben die Regierungen der zehn Mitgliedstaaten in einer Vielzahl internationaler Fragen zu einer gemeinsamen Haltung gefunden.

In diesem Zusammenhang war das vergangene Jahr insofern wichtig, als es den zehn Mitgliedstaaten gelungen ist, mit zwei allseits bekannten Initiativen eine aktive Rolle auf der internationalen Bühne zu spielen. So hat der Europäische Rat am 30. Juni 1981 in Luxemburg eine Erklärung abgegeben, die Vorschläge für eine Beilegung des Afghanistan-Problems enthält⁽⁸⁾. Diese Erklärung stieß auf ein günstiges Echo, und die darin enthaltenen Vorschläge sind weiterhin eine mögliche Basis für Verhandlungen. Zum zweiten haben die Zehn ihre Bemühungen fortgesetzt, um zu einer globalen Lösung des arabisch-israelischen Konflikts entsprechend den Grundsätzen in der Erklärung von Venedig vom Juni 1980⁽⁹⁾ zu gelangen. Dies führte dazu, daß sich vier Mitgliedstaaten nach Konsultation ihrer Partner verpflichtet haben, sich an der Friedenstruppe in Sinai zu beteiligen und Beobachter dorthin zu entsenden. Die Kommission ist der Auffassung, daß diese Initiativen, die im Rahmen der Bemühungen um eine friedliche Lösung bestimmter bedrohlicher Situationen zu sehen sind, zu einer stärkeren politischen Profilierung Europas beitragen.

Entwicklung europäischer Politiken

6. Die Kommission ist davon überzeugt, daß der bisher erreichte Grad der Integration der Gemeinschaft ein Trumpf angesichts der derzeitigen Wirtschaftszwänge ist. Dennoch muß sie feststellen, daß die dieser Integration innewohnenden Möglichkeiten nicht genügend ausgeschöpft worden sind. Damit sie in Zukunft stärker ausgenutzt werden, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Erstens müssen die Grundsätze und Vorschriften des Vertrages von Rom wieder stetiger eingehalten werden. Zweitens müssen dort, wo erst vereinzelt und in begrenztem Umfang Tätigkeiten zu verzeichnen sind, wirkliche Politiken — mit oder ohne Niederschlag im Haushaltsplan — auf der Grundlage kohärenter Strategien entwickelt werden.

7. So muß die *Wirtschaftspolitik* der Gemeinschaft auf der Grundlage klarer, gemeinsam vereinbarter Ziele und dank einer engeren Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken fortgesetzt werden. Nach Ansicht der Kommission kann die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die höchste Priorität genießt, nur im Rahmen der Gemeinschaft und unter Zugrundelegung eines Globalkonzepts durchgeführt werden. Die Kommission begrüßt zwar den vom EWS mit der Schaffung einer stabilen Währungszone in Europa erzielten Erfolg, ist jedoch der Ansicht, daß dem EWS alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft angehören müßten und daß es stärker ausgebaut werden müßte, damit es als Grundlage für eine echte Wirtschafts- und Währungsunion dienen und gleichzeitig zur Schaffung eines stabileren internationalen Wirtschaftsumfelds beitragen kann. Außerdem hält sie es für wünschenswert, die Investitionstätigkeit insbesondere durch den Einsatz der Finanzinstrumente der Gemeinschaft und eine ausgewogenere Anwendung der die Investitionen beeinflussenden Finanz- und Steuermaßnahmen, weiter zu fördern.

8. Andere spezifischere Gemeinschaftspolitiken haben die Bemühungen um Belebung der Wirtschaft und Konvergenz der einzelstaatlichen Politiken bisher nicht genügend unterstützt. Die Kommission stellt fest, daß die unerläßliche Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft ohne eine kohärente *Strategie* im Bereich der *Industrie, der Energiewirtschaft, der technologischen Innovation* sowie der *wissenschaftlichen und technischen Forschung und Entwicklung* nicht glaubwürdig wäre. Daher hat sie in allen diesen Bereichen Leitlinien festgelegt, die sie dem Rat im Rahmen der Arbeiten zur Ausführung des Mandats vom 30. Mai 1980⁽¹⁰⁾ unterbreitet hat. Es kommt nun darauf an, daß die anderen Organe diese Leitlinien prüfen und umgehend dazu Stellung nehmen, damit die Gemeinschaft endlich über kohärente Politiken verfügt, die auf die europäische Dimension der wirtschaftlichen Herausforderungen zugeschnitten sind.

9. Die Kommission beobachtet andererseits mit Besorgnis, wie langsam der *Ausbau des Binnenmarktes* vorstatten geht⁽¹¹⁾. Dennoch ist er das entscheidende Element, um die Belebung der Wirtschaftstätigkeiten innerhalb der Gemeinschaft voranzutreiben. Daher muß die Kommission gegen den Fortbestand alter Hindernisse an den Grenzen und das ungerechtfertigte Auftreten neuer Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel angehen. Daher hat sie auch den Rat auf die zwingende Notwendigkeit

hingewiesen, die Annahme einer großen Anzahl von den Binnenmarkt betreffenden Richtlinien-Vorschlägen, die seinen Instanzen gegenwärtig zur Prüfung vorliegen, zu beschleunigen. Die Kommission hält es für ihre Pflicht, daran zu erinnern, daß bei Fortdauer einer solchen Situation zwangsläufig der Besitzstand der Gemeinschaft untergraben würde.

10. Ausgehend von der Überlegung, daß die Gemeinschaft auf dem Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, den Regionen und ihren Bewohnern beruht, ist die Kommission außerdem der Ansicht, daß dort, wo der Bedarf am akutesten ist, noch verstärkt Anstrengungen mit Hilfe wirksamer und großzügiger flankierender Politiken unternommen werden müssen. Diese Politiken, die bereits im *regionalen und sozialen Bereich* zum Zuge kommen, müßten noch stärker auf die strukturell rückständigen Gebiete, die den Zwängen der industriellen Umstellung unterliegenden Gebiete und die von den wirtschaftlichen Schwierigkeiten besonders betroffenen Personengruppen konzentriert werden. Nach Ansicht der Kommission ist es daher notwendiger denn je, die Initiativen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sinnvoll zu koordinieren. Sie hält es insbesondere für erfreulich, daß die Zuschüsse aus dem Regionalfonds und dem Sozialfonds von Jahr zu Jahr aufgestockt werden, damit nicht zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten noch unabänderliche Disparitäten hinzukommen. Die Kommission begrüßt auch die spontanen Hilfeleistungen im Zeichen der Solidarität, die Anfang des Jahres für die von Katastrophen heimgesuchte Bevölkerung in Süditalien und Griechenland erbracht wurden. Sie sind für die Kommission bereits der konkrete Ausdruck einer Bereitschaft zur Verwirklichung der Europäischen Union.

11. Im Rahmen dieses umfangreichen Unterfangens zur Wiederbelebung des Integrationsprozesses, das in der Definition neuer Politiken und dem Ausbau bereits bestehender, aber noch nicht abgeschlossener Politiken seinen Niederschlag findet, kommt schließlich dem Bemühen um Anpassung der *gemeinsamen Agrarpolitik*⁽¹²⁾ eine besondere Bedeutung zu. Die Kommission bestätigt in diesem Zusammenhang die insgesamt positive Bilanz, die mit dieser Politik erzielt wurde. Freilich erscheinen jetzt die Mittel der Kommission gemessen an dem Finanzbedarf in vielen Bereichen begrenzter denn je. Daher muß das Gebot, das nun darin besteht, die Mittel den im Vertrag von Rom festgesetzten Zielen unter Wahrung der sich daraus ergebenden Grundsätze genau anzupassen, für die gemeinsame Agrarpolitik wie für die Gemeinschaftspolitik in anderen Bereichen gelten. Wenn die Leitlinien, die die Kommission in ihrem Bericht zum Mandat vom 30. Mai 1980 aufgezeigt hat, vom Rat gebilligt und schrittweise in die Praxis umgesetzt würden, hätte die Kommission keinen Zweifel am Erfolg der unumgänglichen Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik. Sie ist davon überzeugt, daß auf längere Sicht mit der gezielten Einführung weiterer Gemeinschaftspolitiken eine zufriedenstellendere Verteilung aller Mittel der Gemeinschaft und damit ein sicherer Fortschritt auf dem Weg zur Europäischen Union erreicht würden.

12. Die Entwicklung von Gemeinschaftspolitiken entspricht zwar tatsächlich dem Erfordernis, die Gemeinschaftstätigkeit in den zahlreichen Bereichen, in denen dringende Probleme anstehen, abzustützen, doch ist die Kommission auch davon überzeugt, daß die Wiederankurbelung des Integrationsprozesses zumindest im gleichen Maße von einer besseren Funktionsfähigkeit der Institutionen abhängt.

Verbesserung der Beziehungen zwischen den Europäischen Institutionen

13. Die Kommission hat oft darauf hingewiesen, daß die Gemeinschaftsorgane harmonisch zusammenarbeiten müssen. Leider ist jedoch festzustellen, daß es in den Beziehungen zwischen den Organen allzuoft zu Spannungen und sogar zu Zwistigkeiten kommt. Die Kommission meint, daß die Gemeinschaft insgesamt dadurch in Mißkredit gerät. Deshalb muß noch einmal betont werden, daß die allgemeine Direktwahl des Parlaments für das Ausgangsgleichgewicht zwischen den Organen einen wirksamen Entwicklungsfaktor darstellt, der auch genutzt werden muß. Da das direkt gewählte Parlament für die in der Gemeinschaft vertretenen politischen Richtungen ein bevorzugtes Meinungsforum ist, sollte die Rolle des Parlaments im Zusammenspiel der Institutionen ausgebaut werden.

14. Das Parlament hat in den vergangenen Monaten in verschiedenen Entschlüssen seine eindeutige Entschlossenheit zum Ausdruck gebracht, Prärogativen zu erlangen, welche im Verhältnis stehen zu der herausragenden Bedeutung, die einer solchen Versammlung in einem demokratischen institutionellen System zukommt. Sofern die der Kommission in den Verträgen zugewiesenen Prärogativen bei der

Zusammenarbeit zwischen den Organen gewahrt bleiben, akzeptiert und unterstützt die Kommission die Bestrebungen des Parlaments, stärker auf die Gemeinschaftstätigkeiten Einfluß zu nehmen. Sie hält es im Hinblick darauf durchaus für denkbar, die bestehenden Verfahren, insbesondere das Verfahren der Konzertation im Legislativ- und Haushaltsbereich, aufzuwerten. Sie ist darüber hinaus der Ansicht, daß es in Anbetracht dieses somit berechtigten Anspruchs des Parlaments angemessen wäre, seine Funktion als Beratungsorgan — insbesondere bei der Ausarbeitung internationaler Abkommen, durch Abgabe von Stellungnahmen aus eigener Initiative oder durch seine Anhörung vor der Ausarbeitung förmlicher Kommissionsvorschläge — zu verstärken.

15. Die Kommission hält diese Anpassungen zwar für wünschenswert, meint jedoch, daß sie Teil einer Aktion zur Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen den Organen sein sollten. Das bedeutet, daß sie einem weiteren wichtigen Erfordernis Rechnung tragen müssen: der Verbesserung des Beschlußfassungsprozesses. Nach Ansicht der Kommission hat auch die diesjährige Erfahrung wieder gezeigt, daß sich dieser Prozeß merklich verschlechtert. Es liegt auf der Hand, daß das systematische Streben nach Einstimmigkeit innerhalb des Rates sich auf die Prärogativen der übrigen Organe eher hemmend auswirkt. Dieser Umstand, der das in den Verträgen vorgesehene institutionelle Gleichgewicht seit Jahren ganz offensichtlich nachhaltig stört, ist heute noch gefährlicher. Die Kommission ist überzeugt, daß das Fortbestehen dieser Situation nicht nur die Wiederherstellung einer echten Zusammenarbeit zwischen den Organen verhindern, sondern auch die rasche Entwicklung neuer oder erneuerter Gemeinschaftspolitiken zum Scheitern verurteilen würde. Angesichts dieser äußerst besorgniserregenden Lage ruft die Kommission eindringlich auf, den Beschlußfassungsprozeß zu verbessern und wieder eine dem Geist der Verträge entsprechende Arbeitsweise der Organe herbeizuführen.

(1) Beilage 1/76 — Bull. EG.

(2) Beilagen 8/77, 1/79, 9/79 und 4/80 — Bull. EG.

(3) Für 1982 will die Gemeinschaft das Problem durch strukturelle Änderungen lösen. (Bis Ende Juni 1981 auszuführendes Mandat der Kommission: Die Prüfung sollte die Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken betreffen, ohne die gemeinsame finanzielle Verantwortung für diese aus eigenen Mitteln der Gemeinschaft finanzierte Politik oder die Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik in Frage zu stellen. Unter Berücksichtigung der Lage und der Interessen aller Mitgliedstaaten wird diese Prüfung darauf abzielen zu verhüten, daß für irgendeinen von ihnen erneut unannehmbare Situationen eintreten.) Wird dies nicht erreicht, so wird die Kommission Vorschläge auf der Grundlage der Lösung für 1980/81 machen, und der Rat wird entsprechend handeln.

(4) Beilage 1/81 — Bull. EG.

(5) Bull. EG 7/8 -81, Ziff. 2.3.4. bis 2.3.9.

(6) Bull. EG 11-1981, Ziff. 1.2.1 bis 1.2.6 und 1.3.1.

(7) Ziff. 12.

(8) Bull. EG 6-1981, Ziff. 1.1.13.

(9) Bull. EG 6-1980, Ziff. 1.1.6.

(10) Beilage 4/81 — Bull. EG (erscheint demnächst).

(11) Bull. EG 10-1981, Ziff. 2.1.9.

(12) Beilage 4/81 — Bull. EG (erscheint demnächst).