Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 64
herausgegeben
von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Peter GILSDORF
Rechtsberater der EG-Kommission, Brüssel
und
Botschafter Gisbert POENSGEN, Lissabon
vormals Ständiger Vertreter bei den EG (1979-1985)

AM VORABEND DES EINTRITTS SPANIENS UND PORTUGALS IN DIE EG

– Analyse des Vertragswerkes und Kommentar –

Vorträge im Rahmen der vom Europa-Institut veranstalteten Tagung
"Rechtsprobleme beim Eintritt Spaniens und Portugals in die EG"
(Europäische Akademie Otzenhausen, 6.-8. Dezember 1985)

V O R W O R T

Frühe Besucher am Europa-Institut haben unser besonderes Interesse für die "Süderweiterung" geweckt: Ich nenne hier nur die allerersten, die Kollegen Juan de CHURRUCA aus Bilbao und José PUENTE EGIDO aus Madrid (vgl. die Hefte 35 und 36 unserer Schriftenreihe). Auch unsere spanischen und portugiesischen Studenten im Aufbaustudiengang "Europäische Integration" trugen dazu bei, den Blick für die aufziehenden Probleme zu schärfen.

So stand das vergangene Jahr 1985 im Zeichen des kommenden Beitritts:

Im April, beim ersten großen Arbeitskongreß der Deutsch-Spanischen Juristenvereinigung in Madrid, hörte die mir anvertraute "Arbeitsgruppe 6: Europarecht" hervorragende Beiträge von Antonio TRUYOL y SERRA, Guido BRUNNER, Alegría BORRAS RODRIGUEZ und José Luis IGLESIAS BUHIGUES (Heft 63). - Im Oktober eröffnete Hans-Joachim GLAESNER unser sechstes Studienjahr 1985/86 mit einem Festvortrag über "Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft" (Heft 58). - Und bereits im Dezember, als über dem Beitrittstermin des 1. Januar 1986 noch immer Ungewißheit schwebte, veranstalteten wir mit der Europäischen Akademie Otzenhausen eine erste Wissenschaftliche Tagung über "Rechtsprobleme b e i m Eintritt Spaniens und Portugals in die Europäische Gemeinschaft": Öffentlich-rechtliche und international-privatrechtliche Fragen behandelte die Katalanin Blanca VILA COSTA; gesellschaftsrechtliche Reformen erörterten die Kollegen Luis FERNANDEZ DE LA GANDARA aus Alicante sowie António CAEIRO aus Coimbra; über die wettbewerbsrechtliche Problematik referierte aus portugiesischer Sicht die Europarechtlerin Isabel JALLES; abschließend analysierte Peter GILSDORF von der EG-Kommission das neue Vertragswerk, und Gisbert POENSGEN kommentierte es auf dem Hintergrund seiner langjährigen Erfahrungen als Ständiger Vertreter der Bundesrepublik bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel.

Dr. Peter Gilsdorf

Rechtsberater der EG-Kommission

Brüssel

- Eine Analyse des Vertragswerkes* -

Nach dem mir gestellten Thema soll ich Ihnen über den Beitritt Spaniens und Portugals aus EG-Sicht berichten. Ich glaube jedoch nicht, daß Ihnen mit mehr oder weniger allgemein gehaltenen Bewertungen des Beitritts aus der Sicht der europäischen Institutionen viel gedient wäre[1]. Stattdessen möchte ich eher den Versuch unternehmen, Ihnen das sehr komplexe Beitrittswerk, wie es nun vor uns liegt, etwas durchsichtiger zu machen. Dies soll allerdings auf dem Hintergrund der Probleme geschehen, die sich gestellt haben, und die ich in einem ersten Teil zusammenfassen will. Zum Abschluß mögen noch einige Bemerkungen zu den sich bietenden Perspektiven, so wie ich sie sehe, folgen.

---

* Überarbeitete Fassung des Vortrages vom 8.12.1985 (Stand: 15.1.1986), die ausschließlich des Verfassers persönliche Auffassung wiedergibt.

1 Hierzu sei z.B. verwiesen auf den 19. Gesamtbericht der Kommission; eine nützliche Übersicht findet sich auch in der Broschüre der Kommission, "Die Zwölfergemeinschaft nach dem Beitritt Spaniens und Portugals", in "Stichwort Europa", Nr. 17 - 18/85.
Siehe auch Anlage des Berichts des Ratspräsidenten vor dem Europäischen Parlament v. 17.4.1985.
Vgl. des weiteren den Vortrag von EHLERMANN am 16.5.1985, veröffentlicht im Informationsblatt der Pressebüros der Kommission, in Belfast.
Vgl. ferner die Beiträge von KOVAR, OLMI, CIANCIO und van HOOF in "The impact of further Enlargements on the European Communities" (Wallace und Hermann, Bruges 1978). Vortrag von GLAESNER am 21.10.1985, veröffentlicht in der Schriftenreihe des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes, Heft Nr. 58 (1986), S. 25 - 46.

I. Die Ausgangslage

1. Professor PUENTE EGIDO hat im Juli 1984 in einem Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes gesagt, daß beide Seiten gezwungen seien, den Beitritt zu vollziehen, "weil sie nicht mehr anders könnten"[2]. Zu den inneren Zwängen oder sachlichen Notwendigkeiten der iberischen Länder möchte ich mich hier nicht äußern[3]. Was die "Alt-Gemeinschaft" (rechtlich exakt heißt es: "Die Gemeinschaft in ihrer bisherigen Zusammensetzung") angeht, so ist diese Feststellung meines Erachtens schon seit längerem zutreffend. Die Weichen sind wohl bereits mit der 1974 getroffenen politischen Entscheidung, Griechenland den Vollbeitritt ohne Wenn und Aber zu ermöglichen, gefallen. Danach war im Grunde auch die Vorentscheidung über den Beitritt der iberischen Länder nach deren Rückkehr zur Demokratie vorweggenommen. V o r Griechenland hätte man sich noch eine andere Grundentscheidung vorstellen können, wie etwa eine verstärkte Assoziation, oder eine längere Vorbereitungsphase[4]. Manche mögen bedauern, daß man damals nicht diesen Weg eingeschlagen hat, ebenso wie manche (oder viele?) heute noch bedauern, daß man der Kerngemeinschaft der Sechs nach dem de Gaulle'schen Intermezzo nicht die Möglichkeit gegeben hat, sich wieder zu verfestigen, bevor man sich in das "Abenteuer" der ersten Erweiterung stürzte. Aber dies ist eine historische, retrospektive Beurteilung. Nachdem die erste Erweiterung vollzogen und die zweite im Prinzip akzeptiert worden war, konnte die Gemeinschaft letztlich nicht anders, als auch die zweite Süderweiterung in Angriff zu nehmen; nicht allein aus den allgemein bekannten politischen und geostrategischen Gründen, sondern eben auch als Konsequenz der einmal getroffenen Option der Schaffung einer Großgemeinschaft anstelle des Ausbaus der Kerngemeinschaft. Eine Zurückweisung der Beitrittsanträge der iberischen Länder wäre bei dieser Konstellation auch einer Verleugnung der den Verträgen

---

2. Veröffentlicht in der Schriftenreihe des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes, Heft Nr. 36 (1984), S. 3.

3. Vgl. hierzu etwa Beate KOHLER, in "Das Europa der Zweiten Generation", Gedächtnisschrift für SASSE, 1981, Teil 1 (21-26); diese sowie EVERLING in "Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft", Hamburg 1977, S. 15 und 61.

4. Die erste Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Griechenlands vom 29.1.1976 ging auch in die letztere Richtung (siehe Bulletin EG 1976 Beilage 2).

innewohnenden und in der Präambel zum EWGV ausgedrückten Grundziele gleichgekommen[5]. Alles was sich auf seiten der Gemeinschaft in den 7 Jahren der Verhandlungen abgespielt hat, kann deshalb kaum als ein Infragestellen des Ziels gewertet werden, sondern nur als das Bemühen um günstigere Ausgangspositionen auf seiten der Zehn und um deren rechtliche Absicherung. Ein Risiko des Scheiterns war allerdings auch nie völlig auszuschließen.

2. Warum haben nun diese Beitrittsverhandlungen - etwa im Vergleich zu den politisch und wirtschaftlich so viel "schwergewichtigeren" des ersten Beitritts - die eigentlichen Verhandlungen dauerten damals nur 19 Monate - so viel länger gedauert? Die Antwort hierauf führt uns sogleich in die Schwierigkeiten und Probleme hinein, die es zu lösen gab und die ich im folgenden zusammenfassen will.

2.1. Der erste Grund war der allgemeine kritische Zustand der Wirtschaft auf seiten der Altgemeinschaft nach der Ölkrise 1973. Die Bereitschaft zu neuen Opfern - auch vorher nicht freudig - war noch mehr begrenzt. Schon die Eingliederung neuer Partner von gleichem Entwicklungsstand wäre in dieser Situation kein leichtes Unterfangen gewesen.

2.2. Die Eingliederung der iberischen Länder mit ihren sehr unterschiedlichen Strukturen - und damit bin ich beim zweiten Grund - war in dieser Situation ein kühnes Unterfangen. Sieht man von Irland und Griechenland ab, so ist die fehlende Homogenität zwischen der Altgemeinschaft und den neuen Partnern augenfällig. Lassen Sie mich diese Unterschiede kurz in Erinnerung bringen:

- Der im Verhältnis zum Durchschnitt der Altgemeinschaft niedrigere Stand der allgemeinen wirtschaftlichen Infrastruktur; die sehr schwach entwickelte industrielle Infrastruktur in Portugal; eine zwar sehr fortgeschrittene Entwicklung weiter Teile der Großindustrie Spaniens, aber eine ansonsten weithin zurückgebliebene Modernisierung.

---

5. So die allgemeinen Erwägungen der Kommission vom April 1978, vgl. Beilage 1 zum Bulletin EG 1978, S. 6 - Vgl. auch die ersten Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen, veröffentlicht in Bulletin 1978, Beilagen 5 und 9.

- Die damit zusammenhängende allgemein niedrigere industrielle Produktivität.

- Das erheblich niedrigere Sozialprodukt pro Einwohner im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt (besonders ausgeprägt für Portugal, das noch erheblich unter dem griechischen Stand liegt und damit echtes Entwicklungsland ist).

- Die hohen Inflationsraten.

- Die hohen Arbeitslosenraten (Spanien 20,6 % im Jahr 1984; der Gemeinschaftsdurchschnitt im Vergleich: 10,8 %).

- Der ungleich höhere Anteil der Agrarproduktion an der Gesamtproduktion (in Spanien 6 %, in Portugal 8 %; in der Gesamtgemeinschaft 3,5%). Das gleiche gilt für den Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (Vergrößerung in der erweiterten Gemeinschaft um 30 %) und der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung (Vergrößerung um 25 %); auf der anderen Seite jedoch die unterschiedlichen Agrarstrukturen (weitgehendes Fehlen "mittelgroßer" Betriebe) und die auch im Agrarsektor insgesamt niedrigere Produktivität.

Der Versuch, diese unterschiedlichen Strukturen in der Übergangsperiode - trotz ihrer langen Dauer - anzupassen, bleibt ein Wagnis.

2.3. Der dritte Grund für die Schwierigkeiten war das <u>wirtschaftliche Gewicht Spaniens</u>,das sich gerade auf denjenigen Sektoren bemerkbar macht, in denen die Altgemeinschaft schon schwere Probleme mit sich schleppt:

- Eine hohe Industrieproduktion, verbunden mit einer teilweise aggressiven Exportpolitik in so sensiblen Bereichen wie Stahl, Werften, Automobile, Textil (letzteres gilt auch für Portugal).

- Eine Überschußproduktion bei Obst und Gemüse, Olivenöl und Wein; die erweiterte Gemeinschaft wird hier überall nahezu oder völlig die Autarkie erreichen oder sie gar überschreiten. Diese Überschüsse treffen gerade auf die von der gemeinschaftlichen Agrarpolitik bisher eher als Stiefkinder behandelten Konkurrenzerzeugnisse in den südlichen Teilen der

Altgemeinschaft; dazu kommt ein erhebliches Reservepotential. Verschärft wird diese Problematik durch die Konkurrenz mit Erzeugnissen aus den südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeers, mit denen die Gemeinschaft präferentielle Abkommen abgeschlossen hat.

- Das Potential der spanischen Fischerei (vgl. dazu unter II., 4.4.).

- Der Umstand, daß die Herstellung des freien Warenverkehrs zwischen Spanien und der EG im Rahmen des präferentiellen Handelsabkommens weniger entwickelt war als etwa gegenüber Portugal (Freihandelsabkommen von 1973).

2.4. Der vierte Grund - und vielleicht hätte ich den am Anfang nennen sollen - lag in den häufig divergierenden Interessen innerhalb der "Zehn" begründet, angesichts der Herausforderungen des Beitrittes (abgesehen von der Fischerei, wo von Anfang an eine Einheitsfront bestand). Auf eine Kurzformel gebracht: Den protektionistischen Bedürfnissen der südlichen Mitgliedstaaten (- wobei Frankreich eine Mittelstellung einnimmt -) standen die Interessen der nördlichen Staaten gegenüber, nämlich einerseits an der Öffnung neuer Märkte - auch für die landwirtschaftlichen Überschußerzeugnisse der nördlichen Zone - als auch andererseits daran, die "Beitrittskosten" möglichst niedrig ausfallen zu lassen.

Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen - oder besser gesagt, vor deren eigentlichem Beginn - mußten diese Gegensätze ausgeglichen werden. Dies ist im wesentlichen erst im Laufe des Jahres 1984 gelungen, vor allem durch Änderungen der einschlägigen Marktordnungen. Die griechische Forderung nach Ausbau der "PIM", der integrierten Mittelmeerprogramme, war dabei das letzte Hindernis, das erst fünf Minuten vor Zwölf (April 1985) durch einen Kompromiß überwunden werden konnte[6].

---

6. Für die Mittelmeergebiete (insbesondere Griechenland, aber auch Italien und Frankreich) wird die Gemeinschaft in den kommenden 7 Jahren 6,6 Milliarden ECU zur Verfügung stellen.

2.5. Der fünfte Grund, der mit dem vorherigen zusammenhängt, war die institutionelle und politische Krise der Gemeinschaft. Die Krise war hauptsächlich ausgelöst worden durch die britische Forderung auf Rückerstattung von Beiträgen zum Gemeinschaftshaushalt, doch stand dies in engem Zusammenhang mit der Frage der Neugestaltung gemeinschaftlicher Politiken, insbesondere der Agrarpolitik, und der sich abzeichnenden Erschöpfung der gemeinschaftlichen Haushaltsmittel. Der Stuttgarter Gipfel vom Juni 1983 machte das Junktim zwischen der Lösung dieser Fragen und dem Beitritt deutlich; der entscheidende Durchbruch gelang erst mit dem Fontainebleau-Gipfel im Juni 1984.

Bis zu einem gewissen Grade sind also die ungelösten und verschleppten Probleme des ersten Beitritts in die neuen Beitrittsverhandlungen hineingetragen worden, so daß man fast von einer globalen Neuverhandlung sprechen könnte. Jedenfalls ist die bisherige Gemeinschaft durch den Neu-Beitritt gezwungen worden, ihr Haus etwas in Ordnung zu bringen. Insofern haben die Verhandlungen nicht nur zu einer "Anpassung" der geltenden Vorschriften an die Erfordernisse des Beitritts geführt, wovon Art. 238 EWGV ausgeht - das wäre eine sehr formale Betrachtungsweise - sondern zu einer doch recht beachtlichen substantiellen Änderung des bestehenden Rechtszustandes.

2.6. Schließlich noch ein letzter Grund für die Komplexität der Verhandlungen: Die stark angeschwollene innergemeinschaftliche Rechtsmasse, die es zu überarbeiten galt, zusammen mit dem Bemühen, alles bis ins Detail zu regeln. Dies erklärt auch den äußerlichen Umfang der gesamten Beitrittsdokumente (ungefähr das Vierfache derjenigen von 1972).

3. Der Beitritt Portugals allein hätte sicher rascher erfolgen können, und dieses Land hatte sich denn auch mehrmals darüber beschwert, daß das Schicksal seines - etwas früher eingereichten Antrags[7] - mit dem Spaniens verknüpft wurde.

---

7. Portugal stellte den Antrag am 27.3.1977, Spanien am 27.7.1977; die Verhandlungen begannen im Oktober 1978 mit Portugal und im Februar 1979 mit Spanien.

Zwischen den beiden Anträgen bestanden auch keine inneren Verbindungen, und die Verhandlungen erfolgten formal - anders als bei den zum ersten Beitritt führenden Verhandlungen - stets im Rahmen von getrennten Konferenzen. Faktisch hat die Gemeinschaft jedoch bald einen Parallelismus zwischen den Verhandlungen herbeigeführt und bewußt auf einen gemeinsamen Beitritt hingearbeitet. Dies war auch im Hinblick auf die sachlichen, rechtlichen, institutionellen und praktischen Probleme der einzig gangbare Weg.

II. Analyse des Beitrittsvertrags

Die Struktur sowie die grundlegenden Regeln und Mechanismen des Beitrittsvertrages - verstanden im weiteren Sinne aller auf den Beitritt bezogenen rechtlichen Instrumente - folgen im wesentlichen dem Modell des ersten (und des zweiten) Beitritts, so daß auf vieles verwiesen werden kann, was hierzu schon an anderen Stellen gesagt worden ist[8]. Dennoch enthält das jetzige Vertragswerk auch eine Reihe von Neuheiten, die den Besonderheiten, die sich aus der Lage der neuen Mitgliedsländer ergeben, Rechnung tragen. Im folgenden werde ich diese Neuheiten herausarbeiten, aber zum Verständnis des Gesamtzusammenhanges doch auch die aus den früheren Beitritten bekannten Strukturen und Mechanismen in Erinnerung bringen.

1. Die Struktur der Beitrittsinstrumente

1.1. Rein rechtlich betrachtet haben wir es im Ansatz mit zwei ganz unterschiedlichen Instrumenten zu tun:

- Einem Beschluß nach Art. 98 EGKSV zwecks Annahme des Beitritts von Spanien und Portugal durch die Gemeinschaft; als solcher bedürfte es keiner Ratifizierung von seiten der Mitgliedstaaten, doch ist diese faktisch erforderlich durch die Verknüpfung des EGKS- und des EWG-Rechts in der gemeinsamen Akte.

- Einem (völkerrechtlichen) Vertrag zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten über den Beitritt zum EWGV, der die Ratifikation erfordert; ihm geht ein Beschluß des Rates nach Art. 237 EWGV und Art. 205 EAGV voraus, der die Aufnahme "beschließt".

---

8. Vgl. etwa die Kommentierung von MENG zu Art. 237 EWGV im Kommentar GROEBEN/BOECKH/THIESING/EHLERMANN;
NASS, Der Beitrittsvertrag, EuR 1972, 103 ff.

1.2. Der Vertrag nach EWGV/EAGV und der Beschluß nach EGKSV sind inhaltlich im wesentlichen gleich und enthalten keine materiellen Bestimmungen, sondern verweisen auf die "Akte" und bestimmen das Annahmeverfahren.

Hervorzuheben ist allerdings eine wichtige funktionelle Bestimmung, die schon 1972 "erfunden" worden ist: diejenige des Art. 2 Abs. 3, die es den Organen der Gemeinschaft ermöglicht, antizipierend, d.h. vor dem Beitritt, zahlreiche Durchführungs- und Ergänzungsmaßnahmen zu erlassen, die für das Funktionieren ab dem Beitritt zwingend erforderlich sind. Zuständig für diese Beschlüsse sind die jeweils zuständigen Organe, also Rat oder Kommission. Es sind also die Organe der bisherigen Gemeinschaft, welche diese Beschlüsse treffen, so daß formal betrachtet die Stellung der "Neuen" in dieser Interimsphase weit schwächer ist als in der Verhandlungsphase; allerdings sind die Neuen de facto am Entscheidungsprozeß beteiligt, und man vermeidet Lösungen, denen sie nicht zustimmen können. Diese vor dem 1. Januar 1986 erlassenen Bestimmungen treten allerdings erst mit und unter Vorbehalt des Wirksamwerdens des Beitritts in Kraft[9]. Dieser Vorschrift kommt gerade diesmal gesteigerte Bedeutung zu, weil angesichts der sehr kurzen Zeit, die den Verhandlungsdelegationen zwischen der politischen Einigung Ende März 1985 und der Unterzeichnung des Abkommens Anfang Juni verblieb, zahlreiche wichtige Fragen, z.B. hinsichtlich der Agrarpreisanpassung, offenbleiben mußten[10]. Es sei auch nicht verschwiegen, daß der außerordentliche Zeitdruck, unter dem wir alle damals standen, auch zu Textformulierungen geführt hat, die der Klarheit entbehren oder sogar gewisse Unstimmigkeiten enthalten.[11]

1.3. Das Hauptstück des Vertragswerks ist die Beitrittsakte, welche die materiellen Vorschriften enthält und für die drei Verträge (EWG, EAG, EGKS) und die beiden neuen Mitgliedstaaten ein einheitliches Instrument darstellt.

---

9. Gemäß den Prinzipien von Art. 24 Abs. 4 der Wiener Vertragskonvention.

10. Nach Ablauf der Interimsperiode kann festgestellt werden, daß es gelungen ist, diese Lücken zu schließen und die wesentlichen Regelungen noch vor dem 31.1.1985 zu erlassen; einige Regelungen müssen noch vor dem 1.3.1986 getroffen werden.

11. Z.B. die Frage, ob sich Art. 394 Abs. 3 (Aufschub der Handelsregelung bis zum 28.2.1986) nur auf den landwirtschaftlichen Bereich erstreckt; letzteres dürfte aufgrund einer Gesamtanalyse zu bejahen sein; im übrigen gibt es zahlreiche Sondervorschriften, die einen Aufschub zum 28.2.1986 enthalten.

Sie besteht aus vier Teilen und 403 Artikeln (zum Vergleich die Akte 1972:161). Ihr umfangreichster 4. Teil - die Übergangsbestimmungen - enthält allerdings getrennt Sachkapitel für Spanien und Portugal, obwohl deren Bestimmungen zu großen Teilen identisch sind. Hierin spiegelt sich wider, daß der vorliegende Beitritt, wie ausgeführt, das Ergebnis von zwei getrennt verlaufenen Verhandlungsrunden ist.

1.4. Die Akte wird vervollständigt durch ihre Anhänge (36); sie enthalten - "dauerhafte" oder nur zeitweise - Anpassungen des sekundären Rechts, zum großen Teil technischen Charakters.

Die Akte wird ergänzt durch die Protokolle (25), die eigenständige Sachgebiete von zum Teil grundsätzlichem oder hochpolitischem Interesse regeln (z.B. Kanarische Inseln, Agrarstrukturen). Zum Teil sind sie wie eigenständige Abkommen formuliert (z.B. Protokoll 12 über die regionale Entwicklung Spaniens).

Anhänge und Protokolle gelten als Bestandteile der Akte (Art. 400).[12]

1.5. Ferner findet sich unter den offiziellen Dokumenten (und im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlicht) eine Schlußakte, die das Verhandlungsergebnis festhält und die zahlreichen Erklärungen rechtlich einbindet:

- 16 gemeinsame Erklärungen (meist Absichtserklärungen), von denen gesagt wird, daß der Rat und die Bevollmächtigten sie "angenommen haben";

- die 2 deutschen Standarderklärungen (Berlin und Staatsangehörigkeit) die "zur Kenntnis genommen worden sind";

- ferner weitere Erklärungen Gemeinschaft/Spanien, Gemeinschaft/Portugal, und schließlich völlig einseitige Erklärungen der Gemeinschaft und der Beitrittsländer.

---

12. Zitate von Artikeln ohne weitere Referenz beziehen sich auf die Akte.

Schlußakte und Erklärungen sind nicht Teil des Vertrages und bedürfen keiner Ratifizierung. Sie werden üblicherweise aber den Parlamenten zur Kenntnisnahme mit vorgelegt. Man wird davon ausgehen können, daß jedenfalls die gemeinsamen Erklärungen eine beschränkte völkerrechtliche Bindungswirkung entfalten.[13] Die gemeinsamen Erklärungen betreffen auch hochwichtige Bereiche, wie etwa die Erklärung über die Entwicklung der Beziehungen zu Lateinamerika, diejenige über die spanische Eisen- und Stahlindustrie, oder diejenige über die Einbeziehung der Peseta und des Escudo in die ECU. (Deren Einbeziehung ist ab 1989 vorgesehen, während über eine Einbeziehung der Beitrittsstaaten in das EWS nichts gesagt ist.)

1.6. Mitveröffentlicht in den offiziellen Dokumenten ist auch die Stellungnahme der Kommission vom 31.5.1985, die sehr wichtige Hinweise auf ungeschriebene Vertragsgrundlagen gibt.[14]:

2. Allgemeine Grundsätze

Bevor ich mich der Beitrittsakte im einzelnen zuwende, möchte ich zuerst vier Grundsätze allgemeiner Natur hervorheben.

2.1. Den politischen Grundkonsens, wie er in der Stellungnahme der Kommission zum Ausdruck kommt: Erstens: die Respektierung der politischen Zielsetzung der Gemeinschaft, was immer darunter auch im einzelnen zu verstehen sein mag; jedenfalls ist die Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in diese Zielsetzung dadurch auch rechtlich vorgezeichnet. Zweitens: die Respektierung der Grundsätze der pluralistischen Demokratie und der Menschenrechte - eine Klausel, die sich zum ersten Mal im Beitrittsvertrag Griechenland findet.

2.2. Die Anerkennung des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstandes, des "acquis

---

13. Im Sinne von Art. 31 Abs. 2 der Wiener Vertragskonvention.

14. Es ist bedauerlich, daß die wichtigsten in dieser Stellungnahme angesprochenen Grundsätze - vor allem die Respektierung der Rechtsordnung in der Gemeinschaft - nicht in der Beitrittsakte selbst niedergelegt worden sind. Man wird jedoch davon ausgehen dürfen, daß die vertragsschließenden Parteien sich diese Grundsätze zu eigen gemacht haben; jedenfalls haben sie ihnen - wie schon bei den vorangegangenen Beitritten - nicht widersprochen.

communautaire" (vgl. Art. 2 - 4 der Akte). Es handelt sich hier nicht nur um die verbindliche Übernahme des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts (vorbehaltlich aller Anpassungen) - dies wäre eine Selbstverständlichkeit - sondern insbesondere um folgende Prinzipien:

- Die Respektierung der Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten.

- Die Verpflichtung, sich an den nach Art. 230 EWGV abgeschlossene Abkommen und ähnlichen Abkommen der "Randzone" des Gemeinschaftsrechts zu beteiligen (z.B. Patente, Urheberrechte, Vollstreckungsabkommen, Schuldvertragsübereinkommen).

- Die Respektierung von Grundsatzerklärungen und Entschließungen des Rates und im gegenseitigen Einvernehmen abgegebenen Erklärungen. Man wird hierunter auch die gemeinsame Erklärung der Organe betreffend die Grundrechte[15] zählen dürfen oder die Absprachen betreffend das Konzertierungsverfahren vom 5. April 1977.[16]

- Die Respektierung der Rechtsordnung der Gemeinschaft, wie sie insbesondere gekennzeichnet ist durch die Prinzipien des Vorrangs und der einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Gerichtshof (vgl. hierzu insbesondere die Stellungnahme der Kommission).

- Die verbindliche Erstreckung der von der Gemeinschaft abgeschlossenen Abkommen mit dritten Staaten oder Organisationen auf die neuen Mitgliedstaaten (Art. 4 Akte), vorbehaltlich der Notwendigkeit von Anpassungen durch Protokolle (Art. 179); die neuen Mitgliedstaaten müssen alles tun, um den Abschluß dieser Protokolle, soweit erforderlich, zu ermöglichen.

- Die Verpflichtung, an gemischten Abkommen teilzunehmen oder auch an Abkommen, die zwar von den Mitgliedstaaten allein abgeschlossen worden sind, aber mit Gemeinschaftsabkommen in Verbindung stehen (vor allem EGKS-Protokolle).

---

15. Erklärung vom 5. April 1977, s. ABl Nr. C 103 vom 27.4.1977.
16. Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission vom 4.3.1975, s. ABl Nr. C 89 vom 22.4.1975.

- Die Verpflichtung der "Neuen", ihre Stellung in internationalen Organisationen der gemeinschaftsrechtlichen Lage anzupassen.

2.3. Der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz durchzieht den Beitrittsvertrag wie ein roter Faden.

Es kommt z.B. darin zum Ausdruck, daß die innerhalb der Gemeinschaft bestehenden Zölle in keinem Falle höher sein dürfen als diejenigen gegenüber dritten Ländern der Meistbegünstigungsklausel (GATT); dies gilt für beide Seiten (Art. 32). Bei einer vorschnellen Anpassung an die Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs durch die neuen Mitgliedstaaten trifft die Kommission die zur Aufrechterhaltung der Präferenz erforderlichen Maßnahmen (Art. 40). Sehr wichtig ist der Grundsatz auch für die Übergangsmaßnahmen, die mit den "Präferenzländern" zu treffen sind: Auch hier dürfen keine Regelungen getroffen werden, welche diese Länder auch nur zeitweise gegenüber den alten Mitgliedstaaten begünstigen würde (Art. 179) - eine Regelung, die recht strikt ist und den Verhandlungsspielraum mit diesen Ländern ziemlich einengt.

2.4. Auch für diesen Beitritt wurde am Grundsatz festgehalten, daß dauerhafte Änderungen des primären Gemeinschaftsrechts auszuschließen sind mit der Ausnahme der zwingend notwendigen organrechtlichen Bestimmungen.[17] Allerdings gilt dies, wie ich schon ausgeführt habe, nur bei einer formalen Betrachtungsweise. Eine Ausnahme dürfte wieder einmal der Fischereisektor[18] darstellen, auf den ich noch eingehen werde.

---

17. Beim Beitritt Großbritanniens gab es bei genauer Betrachtung solche Derogationen: Insbesondere das Protokoll bez. der Buttereinfuhren Neuseelands, und die Commonwealth-Zucker-Präferenzregelung, die dann in veränderter Form in die Lomé-Konvention eingegangen ist. Auch die Beitrags-Rückerstattung zugunsten des Vereinigten Königreichs ist letztlich eine dauerhafte Abänderung von vorher bestehendem Gemeinschaftsrecht. Eine Derogation stellt auch die Sonderregelung betr. die Kanarischen Inseln dar (vgl. Anm. 21).

18. Vgl. hinsichtlich des ersten Beitritts die Regelung der Art. 100 ff. der Beitrittsakte von 1972.

3. Die Beitrittsakte

3.1. Die Beitrittsakte selbst - das Kernstück des Vertragswerks - gliedert sich in vier Teile:

- einen 1. kurzen Teil die Grundsätze (Art. 1 - 9) betreffend.

- einen 2. Teil über die Anpassung der Verträge, also des primären Gemeinschaftsrechts (Art. 10 - 25).

- einen 3. Teil über die "dauerhaften" Anpassungen der Rechtsakte der Organe (Art. 26 und 27, mit Verweis auf die Anlagen I und II).

- einen 4. Teil - den weitaus umfangreichsten (Art. 28 - 380) - betreffend die Übergangsmaßnahmen sowohl des primären wie des sekundären Rechts. Systematisch wäre es hier richtiger gewesen, auch äußerlich klar zwischen Maßnahmen betreffend das primäre und betreffend das abgeleitete Recht zu unterscheiden und auf letzteres in Anlagen zu verweisen. Tatsächlich ist aber ein großer Teil der das sekundäre Recht betreffenden Übergangsmaßnahmen in der Akte selbst zu finden, vor allem im Sektor Landwirtschaft.

- einen 5. Teil betreffend Durchführungsbestimmungen, institutionelle Übergangsbestimmungen und die üblichen Schlußbestimmungen (Art. 381 - 403).

3.2. Auf die im 1. Teil enthaltenen Grundsätze bin ich bereits eingegangen. Hinzuweisen wäre noch auf zwei spezifisch rechtliche Bestimmungen:

- Grundsätzlich können Bestimmungen dieser Akte nur nach den in den ursprünglichen Verträgen vorgesehenen Revisionsverfahren geändert werden; doch gibt es Ausnahmen wie etwa Anpassungen der Bestimmungen des Landwirtschaftsrechts bei Änderungen der Gemeinschaftsregelungen (Art. 6).

- Die Rechtsnatur von Bestimmungen der Akte, die abgeleitetes Gemeinschaftsrecht betreffen, behalten deren Rechtsnatur (Art. 7), d.h. sie können künftig nach den üblichen internen Verfahren geändert werden.

3.3. Hinsichtlich des 2., des organisationsrechtlichen Teiles, seien folgende Punkte hervorgehoben:

3.3.1. Die institutionelle Stellung eines Mitgliedstaates hängt bekanntlich von der Bevölkerungszahl ab. Für Portugal ergab sich hieraus logisch die gleiche Stellung wie für Belgien und für Griechenland.

Spanien, mit über 38 Millionen Einwohnern, erhielt eine Mittelstellung zwischen den sogenannten "großen" und den mittleren Staaten, wurde aber, grob gesagt, den "großen" stärker angenähert (z.B. 2 Kommissionsmitglieder; 60 Abgeordnete im Parlament statt 81 bei den "großen").

3.3.2. Für das Europäische Parlament war ursprünglich eine Abgeordnetenzahl von 400 als optimal betrachtet worden. Das Anschwellen auf nunmehr 518 Abgeordnete - also durch bloße Addierung - muß auf die Dauer exzessiv erscheinen.

3.3.3. Ähnliches trifft für die Kommission zu, die nunmehr 17 Mitglieder zählt. Man hätte sich auf das Prinzip 1 Mitgliedstaat = 1 Mitglied einigen sollen und so zu einer Reduzierung auf 12 Mitglieder gelangen können. Die Kommission wird ihre internen Arbeitsmethoden weiter straffen müssen, um ihre Funktionsfähigkeit zu erhalten.

3.3.4. Die für die qualifizierte Mehrheit im Rat erforderliche Stimmenzahl beträgt nunmehr 54 von insgesamt 76 Stimmen, anstelle von 51, wie von der Kommission vorgeschlagen (gescheitert vor allem am britischen Widerstand). Daraus ergibt sich eine neue Art von Sperr-Minorität (23) zugunsten von drei Mittelmeerländern: Etwa Italien (10) + Spanien (8) + Portugal (5) = 23; die Lösung der noch zahlreichen anstehenden Probleme im Agrarbereich wird dadurch nicht gerade erleichtert.
Immerhin besitzen zwei große Mitgliedstaaten allein nunmehr keine Sperrminorität mehr.

4. Die Übergangsmaßnahmen im besonderen

Es handelt sich hier um das wirtschaftliche Kernstück der Beitrittsakte.

4.1. Einige generelle Bemerkungen

4.1.1. Soweit die Akte keine besonderen Bestimmungen in diesem Teil enthält, gilt der allgemeine Grundsatz des Artikels 2, wonach das geltende Gemeinschaftsrecht vom Zeitpunkt des Beitritts an für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich wird. Dies gilt z.B. für das Kartellrecht oder - mit kleineren Ausnahmen - für die Angleichung der Rechtsvorschriften, den Niederlassungs- und Dienstleistungsbereich, die Verkehrspolitik. Es gibt also keine "allgemeine Übergangsperiode".

4.1.2. Durch ihre zeitliche Dauer - meist zwischen 7 und 10 Jahren - übersteigen die meisten Übergangsmaßnahmen das aus den bisherigen Beitritten (4 bis 5 Jahre) bekannte Schema. Dies trägt der Größenordnung der zu lösenden Probleme Rechnung; auch hat man aus der offensichtlich zu kurz bemessenen Übergangsphase im Falle Griechenlands gelernt.

Die Fristen sind

- unterschiedlich von Sektor zu Sektor, je nach dessen "Sensibilität",

- teilweise unterschiedlich zwischen den beiden neuen Mitgliedstaaten, in der Regel länger für Portugal (Landwirtschaft, Monopolabbau, Mehrwertsteuer).

- Sie sind - ebenfalls ein Novum - zum Teil "asymmetrisch" d.h. von unterschiedlicher Dauer auf seiten der alten und der neuen Mitgliedstaaten. Am deutlichsten tritt dies bei der Herstellung der Freizügigkeit zutage (7-Jahres-Frist in den alten Mitgliedstaaten, keinerlei Frist in den neuen), aber auch etwa beim Zollabbau zwischen Portugal und der Altgemeinschaft.

4.1.2. Der Umfang der Detailregelungen in manchen Bereichen - etwa bei der Fischerei oder den landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen - mag erstaunen. Hier wird die Handschrift der Experten deutlich, die offenbar durch die koordinierende Oberinstanz nicht genügend gebremst werden konnten. Auf jeden Fall bestehen erhebliche Ungleichgewichte hinsichtlich der Regelungsdichte in den verschiedenen Sektoren.

Insgesamt ist das Bemühen, Konflikte in der Übergangszeit durch detaillierte Regelungen möglichst zu vermeiden, gewiß legitim. Andererseits erscheint aber auch eine gewisse Flexibilität vonnöten; man wird sehen, ob angesichts vieler sehr starrer Regelungen nicht bald der Ruf nach Änderungen laut werden wird.

Lassen Sie mich nunmehr einiges zu den wichtigsten sektoriellen Regelungen hervorheben.

4.2. Der industrielle Bereich

4.2.1. Der allgemeine Zollabbau erstreckt sich hier über einen Zeitraum von 7 Jahren; im gleichen Zeitraum erfolgt die Anpassung der Zölle in den neuen Mitgliedstaaten an den Gemeinsamen Zolltarif. Beschleunigungen sind, unter gewissen Kautelen, möglich. Im Kraftfahrzeugbereich ist die sofortige Einräumung von Zollkontingenten durch Spanien hervorzuheben (Protokoll Nr. 6).

Abgaben gleicher Wirkung wie Zölle entfallen (mit einer kleinen Ausnahme für Portugal) erstaunlicherweise sofort zum 1.1.1986. Das gleiche gilt für Ausfuhrzölle.

4.2.2. Für mengenmäßige Beschränkungen gilt als Grundsatz der allseitige Wegfall bereits zum 1.1.1986. Schon dieser Grundsatz wird in der Praxis bei den neuen Mitgliedstaaten auf erhebliche Probleme stoßen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß hierunter auch der große Komplex der Maßnahmen gleicher Wirkung fällt und daß den ursprünglichen Mitgliedstaaten im EWGV hierfür eine beträchtliche Übergangsfrist eingeräumt worden war.

Der Grundsatz ist aber in wichtigen Bereichen durchbrochen:

- Zugunsten der Gemeinschaft im Textilbereich: Überwachungs- und Kontingentierungsregelungen, in Fortführung der bisherigen Regime bis 1989 (Protokoll Nr. 9 und 17).

- Zugunsten Spaniens bei einer Reihe wichtiger industrieller Erzeugnisse (z.B. Traktoren, Fernseher); zugunsten Portugals bei Kraftfahrzeugen (Protokoll Nr. 18) und generell hinsichtlich seines Ein- und Ausfuhrlizenzsystems.

- Sonderbestimmungen für den Abbau von Monopolen.

- Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der spanischen Eisen- und Stahlindustrie Einfuhrbeschränkungen in die Alt-Gemeinschaft (Protokoll Nr. 10).

- Bemerkenswert in diesem Zusammenhang sind auch die Regelungen für Patente: Die neuen Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre Rechtsvorschriften mit den Vorschriften des freien Warenverkehrs in Übereinstimmung zu bringen (Protokoll Nr. 8 und 19); doch gibt es auch hier Derogationen (Art. 47, 209).

4.3. Landwirtschaft

In diesem Bereich ist insbesondere die Einführung zweier neuer Mechanismen hervorzuheben.

4.3.1. Nach dem bisherigen "klassischen" Schema waren die Angleichung an die Agrarpreise und das Stützungssystem der Gemeinschaft von Beginn des Beitritts an in gleichmäßigen Etappen zu vollziehen: die Preisunterschiede wurden durch "Ausgleichsbeträge" kompensiert. Nunmehr unterscheidet man zwei Regime: ein klassisches und ein Zweiphasenregime (Art. 151 ff; 259 ff).

Das klassische Regime entspricht dem bekannten Schema und soll in der Regel 7 Jahre dauern. Es gilt in Spanien für alle Sektoren außer dem Bereich Obst und Gemüse, in Portugal nur für einige weniger wichtige Erzeugnisse.

Das Zweiphasenregime soll es den Beitrittsländern ermöglichen, sich auf die Preisanpassung vorzubereiten. Während der ersten Phase (für Spanien "Konvergenzphase" genannt), die 4 bzw. 5 Jahre dauert, erfolgt im Prinzip keine Annäherung an die gemeinschaftlichen Preise und Stützungsmaßnahmen. Sie ist dazu bestimmt, die strukturellen Anpassungen vorzunehmen. Von deren Erfolg wird das Gelingen des Beitritts im Landwirtschaftsbereich insgesamt wesentlich abhängen. Der Übergang zur zweiten Phase soll automatisch erfolgen. Gewisse "Disziplinen" im Bereiche der Preispolitik, der Beihilfen und der Produktion gelten aber auch schon in der ersten Phase. Mengenmäßige Beschränkungen können während dieser Phase beibehalten werden, doch erfolgt eine schrittweise Erhöhung der vorgesehenen Einfuhrkontingente. Auch beim Zollabbau schlägt sich der Unterschied zwischen den zwei Regimen nieder: Während bei den Erzeugnissen des "klassischen" Regimes der Zollabbau wie bei den industriellen Erzeugnissen 7 Jahre beträgt, ist er beim Zweiphasenregime auf 8 (Spanien) bzw. 10 (Portugal) Jahre ausgedehnt worden.

4.3.2. Eine Neuheit stellt auch der sogenannte "Ergänzende Handelsmechanismus" dar, der für eine Vielzahl sensibler Agrarerzeugnisse bis 1995 anwendbar ist. Er wird sowohl auf seiten der Gemeinschaft wie auf seiten der neuen Mitgliedstaaten (vgl. Art. 81 ff; 249 ff) angewandt, umfaßt aber jeweils unterschiedliche Produkte. Es stellt zunächst ein System zur Überwachung der Einfuhrentwicklung ("Richtplafonds") dar, ermöglicht aber gegebenenfalls den Erlaß besonderer Maßnahmen, insbesondere Schutzmaßnahmen. Diese Maßnahmen können in einem vereinfachten Verfahren getroffen werden und unter Bedingungen, die weit weniger streng sind als diejenigen der allgemeinen Schutzklausel (Art. 379).

4.3.3. Hinsichtlich der Preisannäherung gilt wie bei den früheren Beitritten das Prinzip, daß als Ausgangspunkt die in den neuen Mitgliedstaaten geltenden oder festgestellten Preise anzuwenden sind. Allerdings enthält die Akte hier gewisse Lücken; die anzuwendenden Kritierien sind sehr vage, und hilfsweise wird hier auf die in den Akten der Konferenz niedergelegten Ergebnisse verwiesen (vgl. die diesbezüglichen gemeinsamen Erklärungen), was rechtlich ungewöhnlich ist. Diese Probleme müssen spätestens zum 1. März 1986 gelöst werden; bis zu diesem Zeitpunkt ist die Anwendung der landwirtschaftlichen Regelungen der Akte hinausgeschoben (Art. 394).

4.3.4. Den sektoriellen Regelungen der Landwirtschaft kann ich mich im Rahmen dieses Vortrags nicht im einzelnen widmen. Es sei nur soviel bemerkt, daß diese Regelungen umso komplizierter - und von Ausnahmebestimmungen geprägt - sind, je größer die Anpassungsprobleme im Hinblick auf Struktur- oder Preisunterschiede sind. So gilt für Wein z.B. ein besonderer Ausgleichsmechanismus. Außerdem sind im Weinsektor besondere Strukturmaßnahmen vorgesehen, unter anderem für die Aufgabe von Rebflächen (auch diese wichtige Maßnahme wiederum nur im Rahmen einer gemeinsamen Erklärung).

Besonders schwierig ist die Situation im Bereich der pflanzlichen Fette, insbesondere bei Olivenöl. Hier war es nicht gelungen, während der Verhandlungen eine generelle Reorganisation der Marktordnung vorzunehmen - eine "Anpassung des Besitzstandes", wie die Akte sagt - eine dringende Notwendigkeit , um diesen Sektor durch das Hinzutreten der spanischen Produktion vor großen Schwierigkeiten zu bewahren. Bis zu dieser Neuregelung und während einer Übergangszeit von 10 Jahren erfolgt die Preisangleichung in diesem Bereich nur sehr zaghaft (Art. 92).

Im Zuckersektor ergab sich das Problem, daß die portugiesischen Raffinerien herkömmlicherweise auf die Verarbeitung von eingeführtem Rohr-Rohzucker eingestellt sind. Anders als beim Beitritt Großbritanniens wurde hier jedoch keine auf Dauer angelegte Präferenzsonderregelung getroffen (wie sie übrigens von den LOME-Ländern gefordert worden war). Lediglich bis zum Jahre 1992 gilt für die Einfuhr dieses Zuckers eine herabgesetzte Ausschöpfung (Art. 303).

4.4. Fischerei

Dieser Sektor stellte - neben dem Sektor Obst/Gemüse - wohl das schwierigste Handikap in den Verhandlungen dar, jedenfalls was Spanien betrifft. Die spanische Fischereiflotte beträgt 2/3 der Tonnage der Flotte der (erweiterten) Gemeinschaft; die meisten Fänge erfolgen außerhalb der spanischen Gewässer; der Sektor beschäftigt in Spanien direkt oder indirekt 700 000 Menschen. Die Interessenlage war danach umgekehrt wie diejenige beim ersten Beitritt: Während dort die alten Mitgliedstaaten unter Berufung auf Gemeinschaftsgrundsätze Zugang zu den Gewässern verlangten, waren sie jetzt darum bemüht, unter

Zurückstellung dieser Grundsätze die spanische Flotte aus den Gemeinschaftsgewässern fernzuhalten. Spanien hat demgegenüber gerade auf die Respektierung dieser Grundsätze gepocht, wie auch auf behauptete vor dem 31.12.1976 entstandene Rechte.

Um es kurz und deutlich zu sagen: Das Ergebnis ist für Spanien recht negativ ausgefallen. Der allgemeine Zugang zu den Gewässern der bisherigen Mitgliedstaaten - also nicht nur für Fische, deren Bestände bedroht sind und deshalb den sogenannten TAC unterliegen - ist auf insgesamt 300 Fischereifahrzeuge beschränkt worden, und die Fischerei darf gleichzeitig nur von 150 sogenannten Standardschiffen ausgeführt werden (Art. 156 ff.). Die technische Regelung ist sehr detailliert; trotzdem wird sich neuer Konfliktstoff kaum vermeiden lassen. Strikte Sonderregeln bestehen für Spezialfangtätigkeiten. Die Beteiligung Spaniens an den TAC ist ebenfalls recht bescheiden ausgefallen. Insgesamt hat sich für Spanien keine Verbesserung des status quo ergeben.

Eine Überprüfung dieses Regimes soll zwar vor Ablauf von 10 Jahren erfolgen; kommt es jedoch nicht zu einer Anpassung, so bleibt es bis zum Jahre 2002, d.h. dem Ablauf der derzeitigen gemeinschaftlichen Gesamtregelung, in Geltung.[19]

Für die externen Ressourcen ist interessant, daß die von den Beitrittsstaaten abgeschlossenen Fischerei-Abkommen mit dritten Ländern ab dem Beitritt von der Gemeinschaft "verwaltet" werden (Art. 167, 354). Das Ziel ist hier die möglichst rasche Herstellung eines einheitlichen Drittlandsregimes; denn die Ausschöpfung von Fangmöglichkeiten bei dritten Ländern wird für die erweiterte Gemeinschaft noch wichtiger als bisher.

Für Portugal ergaben sich keine größeren Schwierigkeiten; es ging hier eher darum, die portugiesische Fischerei vor Überfischung durch die anderen zu schützen. Die getroffenen Lösungen halten im wesentlichen den status quo aufrecht; das gilt auch im Verhältnis zwischen Spanien und Portugal.

---

19. Wir haben es hier also mit einer Derogation von gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen zu tun, die zeitlich nur noch formal beschränkt ist; die Fischerei entzieht sich offensichtlich wieder einmal den allgemeinen Prinzipien.

Auch der Handel mit Fischereierzeugnissen zwischen den neuen Mitgliedstaaten und der Altgemeinschaft ist in der Übergangszeit besonderen restriktiven Regeln unterworfen.

4.5. Freizügigkeit für die Arbeitnehmer

Ein letzter wichtiger und sensibler Bereich ist die Freizügigkeit für die Arbeitnehmer (Art. 55 ff., 215 ff.). Hier ist, um es auf einen kurzen Nenner zu bringen, die Anwendung der Gemeinschaftsregelung für die neuen Mitgliedstaaten global um 7 Jahre hinausgeschoben worden (gegenüber Luxemburg sogar um 10 Jahre) - interessanterweise also über den Zeitpunkt hinaus, zu dem die Freizügigkeit für die Türkei eintreten soll. Bis dahin bleibt es im wesentlichen bei dem Rechtszustand, der sich aus bilateralen Abkommen ergibt. Eine Nichtverschlechterungsklausel ergibt sich aus einer gemeinsamen Erklärung. Eine Überprüfung des Regimes soll allerdings ab 1991 erfolgen.

4.6. Eigene Einnahmen

Für das Regime der eigenen Einnahmen (Art. 184 ff., 371 ff.) wurde auf den aus dem Griechenlandbeitritt bekannten Mechanismus zurückgegriffen, nach welchem die Abgaben, die sich aus der Mehrwertsteuer ergeben (bzw. für Portugal zunächst Finanzbeiträge), zuerst voll an den Gemeinschaftshaushalt abzuführen sind, sodann jedoch während 7 Jahre degressiv erstattet werden (während des ersten Jahres 87 %). Der Grund für diese Regelung ist darin zu finden, daß die für die Beitrittsstaaten finanzwirksamen Gemeinschaftsmaßnahmen nur fortschreitend zum Tragen kommen werden. Hinsichtlich der technischen Ausgestaltung geht es aber mehr um das Prinzip als um praktische Auswirkungen.

Weiter gibt es Sonderregeln für die Abführung von Zöllen und Agrarabschöpfungen. Hervorzuheben ist, daß Zölle für Agrarerzeugnisse, die den Zweiphasenregelungen unterliegen, während der ersten 5 Jahre nicht zu den eigenen Einnahmen gehören.

Wie sich diese Regelungen insgesamt für die finanzielle Situation der neuen Mitgliedstaaten gegenüber dem Gemeinschaftshaushalt auswirken, hängt wesentlich von dem Einsatz der aus dem Strukturfonds an sie abfließenden Zahlungen ab. Daß Portugal in jedem Fall deutlich zu den "Nettoempfängern" gehören wird, ist eindeutig. Hinsichtlich Spaniens ist die Lage nicht so deutlich; es besteht die Gefahr, daß dieses Land zeitweise Nettozahler werden könnte. Dies entspricht gewiß nicht der politischen Zielsetzung,und die Diskussion hierüber hat - ich verweise auf neueste Erklärungen des spanischen Ministerpräsidenten - begonnen.
Die Lösung der Frage ist natürlich mit dem Finanzbedarf der Gemeinschaft im ganzen verknüpft (vgl. Schlußbemerkungen).

4.7. Außenbeziehungen

Für diesen Bereich gilt zunächst das Prinzip des "acquis communautaire", das ich oben erwähnt habe.

Das Hauptproblem stellt sich hier jedoch bei der Aushandlung der Protokolle mit den Ländern, mit denen die Gemeinschaft durch präferenzielle Abkommen verbunden ist, und zwar insbesondere bei den EFTA-Ländern und bei den Mittelmeerländern. Hinsichtlich des Inhalts dieser Protokolle will die Gemeinschaft zufolge einer gemeinsamen Erklärung von den "Bestimmungen" ausgehen, die auf den Konferenzen (der Beitrittsverhandlungen) vereinbart worden sind - wiederum ein Verweis auf unveröffentlichte Dokumente.

4.7.1. Bei den EFTA-Ländern ist die schwierige Frage zu lösen, die darin besteht, daß Spanien und Portugal möglichst rasch in den Genuß der EFTA-Präferenzen kommen wollen - und ihnen in den Verhandlungen von seiten der bisherigen Mitgliedstaaten hier auch gewisse Zusagen gemacht worden sind (ohne den Wirt!), dies aber natürlich nur auf dem Wege von Gegenkonzessionen erreicht werden kann. Die Verhandlungen hierüber werden sehr schwierig werden. Da es sicher nicht rechtzeitig zum Abschluß der genannten Protokolle kommen wird, wird die Gemeinschaft autonome Maßnahmen zu treffen haben.

4.7.2. Bei den Mittelmeerländern geht es in erster Linie um die hochpolitische Frage, wie diesen Ländern ihre traditionellen Handelsströme erhalten werden können. Grundsätzliche Zusagen hierfür sind zwar gegeben worden, die Frage ist jedoch, wie sie konkret eingelöst werden können. Die Frage wird zwar nicht sofort akut, aber stellt sich spätestens dann, wenn der Abbau der Handelsschranken soweit fortgeschritten ist, daß die den Drittländern bisher gewährten Präferenzen nicht mehr genügen werden. Maßnahmen im Zollbereich werden hierfür nicht ausreichen, eine Überprüfung des Referenzpreis-Mechanismus ist erforderlich. Der Gemeinschaft stehen hier schwierige interne Beschlußfassungen und externe Verhandlungen bevor. Kompromißmöglichkeiten bestehen auch in der Gewährung zusätzlicher finanzieller Hilfen an die Mittelmeerländer - ein Weg, den die Mitgliedstaaten der Mittelmeerzone, im Gegensatz zu den nördlichen Staaten, natürlich bevorzugen.

4.7.3. Die Gemeinschaft wird auch dieses Beitrittswerk im GATT zu verteidigen haben. Insgesamt stellt sich hier die Position der Gemeinschaft als günstig dar, da die Drittländer im Schnitt sowohl bei den Einfuhrbelastungen wie bei den mengenmäßigen Beschränkungen durch den Beitritt eher Vorteile erlangen. In gewissen Sektoren und gegenüber bestimmten Ländern stellen sich aber doch erhebliche Probleme.

4.8. "Inneriberische" Fragen

Auch für die "inneriberischen" Fragen mußten im Rahmen der Übergangsmaßnahmen Lösungen gefunden werden, und zwar insbesondere für den Warenverkehr und die Fischerei. Im wesentlichen hat man sich hier daran orientiert, die von den Beitrittsländern unter sich ausgehandelten Lösungen in den Vertrag zu übernehmen. Hinsichtlich des Handels mit industriellen Erzeugnissen ist dies im Protokoll Nr. 3 geschehen; dieses geht zwar vom Grundsatz aus, daß sich beide Länder diejenige Behandlung angedeihen lassen, die von jedem von ihnen mit der Altgemeinschaft vereinbart worden ist; hiervon gibt es aber nicht wenige Ausnahmen. Hinsichtlich des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist es jedoch bis zur Unterzeichnung des Vertrags zu keinem "Verhandlungsergebnis" gekommen; es handelt sich hier um eine echte Lücke,

die aufgrund einer zu treffenden Ratsentscheidung geschlossen werden soll (Art. 85, 256)[20]; Kriterien hierfür sind in einer gemeinsamen Erklärung niedergelegt worden.

4.9. Kanarische Inseln

Endlich noch ein Wort zur Sonderregelung für die Kanarischen Inseln (sowie für Ceuta und Melilla), die sich aus Art. 25 in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 2 ergibt.

Diese Gebiete werden zwar Teil der Gemeinschaft - die Verträge sind grundsätzlich auf sie anwendbar[21] - aber mit außerordentlich großen Ausnahmen: Sie sind nicht nur aus der Zollunion ausgegliedert, auch der freie Warenverkehr gilt zwischen ihnen und der erweiterten Gemeinschaft nur sehr eingeschränkt, und Landwirtschaft und Fischerei sind ebenfalls praktisch ausgeklammert. Der schon jetzt bestehende kommerzielle und fiskalische Sonderstatus dieser Gebiete bleibt also erhalten. Die sehr komplexe Regelung ist im Protokoll Nr. 2 niedergelegt. Die Regelung ist, grob gesagt, gerade umgekehrt als die bei den Kanalinseln, die nicht zur Gemeinschaft gehören, aber in die Zollunion einbezogen worden sind.

Die Einbeziehung dieser Gebiete in die Gemeinschaft ist das Ergebnis einer politischen Grundsatzentscheidung; aus wirtschaftlicher und systematischer Sicht wäre sie nicht gerechtfertigt, weil der Kernbereich des EWGV sich auf sie nicht erstreckt.

---

20. Diese ist inzwischen erlassen worden: Verordnung Nr. 3792/85 des Rates, Amtsblatt L 367/85, S. 7.

21. Der Grundsatz der Zugehörigkeit ist in Art. 25 Abs. 1 niedergelegt. Die Ausnahmen stellen eine Derogation zu Art. 227 EWGV dar; die Regelung kann jedoch vom Rat einstimmig abgeändert werden. -
Bez. der Azoren und Madeiras besteht keine solche Derogationsregelung, doch enthält der Vertrag gewisse Sonderbestimmungen, die der Situation dieser Gebiete Rechnung tragen sollen (vgl. z.B. die gemeinsame Erklärung). Hinsichtlich Andorras wird ein einheitliches Gemeinschaftsregime für den Handel angestrebt (vgl. die gemeinsame Erklärung).

III. Schlußbemerkungen

Gestatten sie mir zum Schluß noch ein paar generelle Bemerkungen, insbesondere zu den Perspektiven, die sich für die Gemeinschaft aus dieser neuen, großen Süderweiterung ergeben.

Es ist offensichtlich, daß die Anpassungs- und Anlaufschwierigkeiten in der ersten Phase nach dem Beitritt sehr groß sein werden. Was die Gemeinschaft angeht, so wird sie doppelt gefordert sein:
Einerseits den notwendigerweise auf sie zukommenden Problemen und legitimen Anliegen der neuen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, andererseits dort aber auch für die Respektierung des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen und gleichzeitig alles zu vermeiden, was den angestrebten Anpassungsprozeß behindern würde.

Der Regelungsbedarf zur Lösung dieser Aufgaben - wie auch zur Durchführung aller im Beitrittsvertrag vorgesehenen Maßnahmen - wird sehr groß sein. Die legislative Maschinerie der Gemeinschaft wird in dieser ersten Phase außerordentlich beansprucht werden, Reibungsverluste werden sich nicht vermeiden lassen. Daraus ergibt sich ein gewisses Handicap im Hinblick auf das gleichzeitig erstrebte Ziel der Vervollständigung des Binnenmarktes bis zum Jahr 1992. Nur bei einem einwandfreien Funktionieren der gemeinschaftlichen Entscheidungsmechanismen und bei allerseits vorhandenem politischen good-will wird sich dieses Handicap überwinden lassen.

Damit komme ich zu dem wohl entscheidenden Punkt für das Gedeihen dieser erweiterten Gemeinschaft. Es wurde seit Jahren immer wieder betont, daß die Erweiterung der Gemeinschaft Hand in Hand gehen müsse mit einer Verbesserung ihrer Entscheidungsmechanismen, d.h. insbesondere mit einer Rückkehr zum Prinzip der Mehrheitsentscheidung und dessen normaler Anwendung im Entscheidungsprozeß, sowie einer Stärkung der institutionellen Stellung der Kommission, sowohl im Bereich der Initiative wie der Durchführung. Bedauerlicherweise ist es bisher nicht zu politischen Beschlüssen gekommen, die eine solche Verbesserung der Entscheidungsmechanismen garantieren würden, wenn auch die Ergebnisse der jüngsten Regierungskonferenz hierfür hoffnungsvolle Ansätze enthalten. Ohne eine solche Verbesserung läßt sich

jedoch mit Sicherheit vorhersagen, daß die Organe der erweiterten Gemeinschaft noch schwerfälliger arbeiten werden,als es in der bisherigen Gemeinschaft der Fall war; das gilt schon für die Bewältigung der laufenden Aufgaben, die notwendigerweise komplexer werden (z.B. Agrarpreise, Fischereiregelungen, Stahlquoten),und natürlich noch viel mehr für den weiteren Ausbau der Gemeinschaft. Gewiß darf man davon ausgehen, daß die zwei neuen Mitgliedstaaten mit dem Willen zur konstruktiven Mitarbeit am Ausbau der Gemeinschaft beigetreten sind, so daß bei diesem Prozeß von ihrer Seite keine grundsätzlichen politischen Schwierigkeiten zu erwarten sind. Aber neue Mitgliedstaaten bringen notwendigerweise neue Sachprobleme mit sich, deren Lösung das Alltagsgeschäft noch schwerer machen wird; und auch ihre Bürokratien werden ihr eigenes Schwergewicht entwickeln, was sich vor allem in den Ratsgremien bemerkbar machen wird.Darüber hinaus besteht die Gefahr der Ansteckung durch obstruierendes Verhalten anderer Mitgliedstaaten im Rat. Entscheidend für das weitere Schicksal der Gemeinschaft wird daher sein, ob die jüngsten Ansätze zu einer Verbesserung der Entscheidungsmechanismen Wirklichkeit werden; sollte dies nicht gelingen, wird diese Gemeinschaft, so muß man befürchten, zu einem Koloß erstarren, der infolge seiner eigenen Schwerfälligkeit letztlich handlungsunfähig wird.[22]

Im übrigen hängt der Erfolg des Beitritts natürlich davon ab, ob es gelingt, die angestrebten Strukturanpassungen ohne größere wirtschaftliche Störungen zu erreichen. Dies wird nicht zuletzt auch von der Finanzmasse abhängen, welche die Gemeinschaft zugunsten ihrer neuen Mitglieder aufbringen wird. Mittel aus Darlehen der Europäischen Investitionsbank und der gemeinschaftlichen Anleihe- und Darlehensinstrumente werden hierfür nicht ausreichen, es werden vielmehr erhebliche Mittel aus den Strukturfonds erforderlich werden. Der Vertrag enthält hier nur Ansätze, aber keine Garantien (mit Ausnahme des Protokolls Nr. 24 über die Agrarstrukturen in Portugal, für deren Verbesserung 700 Millionen ECU während 10 Jahre zur Verfügung gestellt

---

22. Zur Komplexität der Rechtsprechung in der Gemeinschaft und die damit zusammenhängenden institutionellen Fragen vgl. die Ausführungen des Verfassers in dem "Beitrag des Rechts zum Europäischen Einigungsprozeß", Forschungsbericht Nr. 32 der Konrad-Adenauer-Stiftung (Verlag Kroth-Melle, 1984). S. 91, 106.

werden sollen - ein eher bescheidener Beitrag)[23]. Es ist jedoch abzusehen, daß die eigenen Ressourcen der Gemeinschaft - insbesondere der auf 1,4 % erhöhte Mehrwertsteueranteil - hierfür in Bälde nicht ausreichen werden. Die Debatten um die weitere Erhöhung dieses Mehrwertsteueranteils - oder die Schaffung neuer Einnahmen auf anderem Wege - werden daher in Bälde wieder aufflammen; auch ihr Ausgang wird für die weiteren Chancen des Beitritts von entscheidender Bedeutung sein. Es wird sich zeigen, ob bei den bisherigen Mitgliedstaaten - und insbesondere denjenigen, die diesen Beitritt besonders favorisiert haben - der politische Wille besteht, hieraus auch die erforderlichen finanziellen Konsequenzen zu ziehen.

Der endgültige Erfolg dieser Erweiterung hängt also - neben der Fähigkeit der neuen Miglieder, ihre Chancen zu nutzen - von der Lösung politischer Fragen ab, die sich gerade den bisherigen Mitgliedstaaten stellen - Fragen, die sich natürlich schon in der bisherigen Gemeinschaft gestellt haben, deren Lösung für die erweiterte Gemeinschaft aber nunmehr lebenswichtig geworden ist. Wenn es gelingt, wie wir alle hoffen, diese Probleme zu meistern - aber auch nur dann - kann die Gemeinschaft durch die jetzige Erweiterung letztlich gestärkt hervorgehen und sowohl nach innen wie nach außen eine neue Dynamik entwickeln.

---

23. Zu erwähnen wäre auch die Erklärung der EWG über die Anwendung der Gemeinschaftsanleihen zugunsten Portugals (1 Milliarde ECU zur Stützung der Zahlungsbilanz zwischen 1986 und 1991).

Botschafter Gisbert Poensgen

(Ständiger Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften, 1979-1985)

Lissabon

- Kommentar eines an den Verhandlungen Beteiligten -

Meine Damen und Herren,

Herr Gilsdorf hat ja versucht, unter Ausnutzung seiner knappen Zeit Ihnen einen Überblick über den Inhalt der Beitrittsverträge zu geben. Ich möchte sprechen aus deutscher Sicht - jedoch nicht aus der Sicht der Regierung, die Sie ja in den Bundestagsdebatten wiederfinden -, sondern als in Europafragen erfahrener deutscher Staatsbürger und mit einigen Kommentaren aus dem persönlichen Erleben.

Erinnern Sie sich einen Moment an die ersten Beitrittsverhandlungen. Denen war die Haager Konferenz vom November/Dezember 1969 vorangegangen. Willy Brandt und Walter Scheel vertraten zum ersten Mal die neue Bundesregierung auf internationaler Bühne. Damals hieß es: Zunächst ist die Gemeinschaft zu vollenden und zu vertiefen, dann kann sie erweitert werden. Das waren die drei Schlagworte (von Frankreich eingebracht), ohne die es nicht weitergegangen wäre auf dem Wege der (in erster Linie von uns und den Niederlanden betriebenen) Erweiterung.

Damals wurden so entscheidende Fragen wie die Einführung der Fischereipolitik und der Weinmarktordnung vorab entschieden; das waren wichtige Vorbedingungen. Sie sehen aber auch: Zugleich hatten wir neue Beitrittshindernisse geschaffen. Denn an der Fischereifrage ist dann der Beitritt Norwegens gescheitert. Und das bedeutet immer noch eine schwere Belastung auch für die heutige Gemeinschaft. Nicht nur, weil uns die Norweger dringend fehlen - das ist wirtschaftlich weitgehend durch das Verhältnis

EFTA-EWG ausbalanciert -, sondern weil Dänemark nicht mit ganzem Herzen bei der europäischen Integration ist. Denn erklärlicherweise hat jeder Däne zunächst ein Herz für seine skandinavischen Weggefährten, denen er seit Jahrhunderten verbunden ist. Er läßt uns verstehen: Stellvertretend für Euch alle muß ich z.B. auch an Finnland denken; wer hielte sonst Finnland nahe bei Europa?

Sie sehen, Erweiterungsfragen gehen stets an die Substanz der Gemeinschaft und wichtige Grundsatzentscheidungen sind zu treffen. Die Bereitschaft und Fähigkeit der Gemeinschaft hat dann während der jetzigen Beitrittsverhandlungen nicht ausgereicht. Wie Sie wissen, versuchen wir jetzt, die Reform nachzuholen, die eigentlich im Laufe der Verhandlungen fällig war.

Alle Beteiligten gehen wohl davon aus, daß dies auf absehbare Zeit die letzte Erweiterung der Gemeinschaft war. Es ist denkbar, daß die Türkei einen Aufnahmeantrag stellen wird. Ich mache jedoch sehr vorsichtig darauf aufmerksam, daß ihr gegenüber Ermutigungen seitens der Mitgliedstaaten ausgeblieben sind, an denen es gegenüber Griechenland, Portugal und Spanien nicht gemangelt hat. Ich belasse es einmal bei dieser objektiven Feststellung. Immerhin ist die Türkei jetzt unser ältester Assoziierter.

Die Erweiterung ist in erster Linie politisch begründet, das hat ja auch Herr Gilsdorf klar ausgeführt. Aber im Verlauf der Beitrittsverhandlungen zeigte sich dann wieder eine deutliche Diskrepanz zwischen politischer Zielsetzung und der fachtechnischen Behandlung jedes einzelnen Verhandlungsgegenstandes. Auch innerhalb unserer eigenen Bundesregierung hat es da Interessenkonflikte gegeben. Einerseits gerade unser Verlangen, die ohnehin allzu langen Beitrittsverhandlungen erfolgreich zu Ende zu bringen, andererseits unsere eigenen wirtschaftlichen, finanziellen, handelspolitischen und agrarpolitischen Interessen. Ging es dann um die Verhandlungsrichtlinien für die deutsche Delegation in Brüssel, sah die Sache auf einmal sehr schwierig aus.

Natürlich standen wir stets zu dem Ziel: Die Erweiterung soll die politische Festigung, die wirtschaftliche und soziale Gesundung der

Beitrittsländer fördern. Das ist das Hauptziel, die Grundlage der europäischen Solidarität. Aber konnten wir stets beurteilen, was dieser Zielsetzung entspricht? Wir mußten die Verhandlungspartner mit Verständnis anhören, lernen, wo ihre Probleme liegen, und gemeinsam nach Lösungen suchen. Kein einfaches Unterfangen, wenn Sie an die genannten Probleme denken, die ja unsere eigenen Interessen unmittelbar berühren. Herr Gilsdorf hat zu Recht auf die regionalen Probleme in den neuen Mitgliedstaaten hingewiesen, die bei den Verhandlungen eine große Rolle spielten. Nicht nur Ceuta und Melilla, die Azoren und Madeira waren zu berücksichtigen. Es ging auch um delikate Regionalprobleme innerhalb Spaniens. Dieses Land trat gerade in eine delikate Phase der Neugliederung ein.

Lassen Sie mich hier eine allgemeine Beobachtung einschieben: Wieder einmal fand ich bestätigt, daß in jedem Mitgliedstaat durch die Gemeinschaft die eigenen regionalen Kräfte gestärkt werden. Mehrere Bundesländer betreiben zur Zeit eine direkte Vertretung in Brüssel. Solche Kontakte zwischen Bundesland und Gemeinschaft scheinen mir nach wie vor förderungswürdig. Wir haben einen unschätzbaren Vorteil darin, daß die Regierungen der Bundesländer Politiker nach Brüssel entsenden können, die dort ihre Probleme mit den Spitzen der Gemeinschaft besprechen, die sich ebenfalls - wenigstens in der Kommission - als Politiker empfinden. Denn die EG-Bestimmungen richten sich ja weitgehend an regionale Einheiten.

Damit haben Sie auch ein Schlaglicht auf die oft wiederkehrende Aussage: "Wir wollen in den Beitrittsländern zur Stärkung der Demokratie beitragen". Festigung der Demokratie kann nur von innen her kommen - so haben wir es ja auch bei den neuen Partnern erlebt. Die Gemeinschaft kann das nur flankierend begleiten.

Eine gemeinsame Aufgabe stellt uns allen die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Über sie hören wir im Zusammenhang mit dem Beitritt viel zu wenig. Sie bestimmt die Außenpolitik aller Mitgliedstaaten entscheidend mit. Heute noch parallel zu den Verträgen laufend soll sie - darüber wird ja wieder einmal verhandelt - mit der Gemeinschaft unter ein gemeinsames Dach gebracht werden. Hier nur das Stichwort: Dauerhafte europäische Friedensordnung im Innern, gemeinsames Handeln im Rahmen der Allianz und im Verhältnis zu den Großmächten, gemeinsame Aktion wo immer in der Welt geboten.

In diesem Zusammenhang: Durch die Erweiterung eine zusätzliche Möglichkeit besserer Beziehungen zu Afrika und - dank Spanien - vielleicht auch zur arabischen Welt; Mosambik und Angola haben erfreulicherweise das Assoziierungsabkommen von Lomé III unterzeichnet, wohl auch im Lichte des portugiesischen Beitritts.

Ein Schlagwort hat mir bisher nicht eingeleuchtet: "Durch die Erweiterung werden wir ein großer Markt, ein großer Raum von 320 Millionen Menschen". Was nützt das angesichts der noch viel zu geringen Kohäsion der Mitgliedstaaten? Vielleicht könnte man sogar angesichts des Zustands des inneren Marktes eher argumentieren: "Small is beautifull". Ein Beispiel hierzu: Die Europäische Gemeinschaft ist ein schwieriger, unbeweglicher und undankbarer Verhandlungspartner für ihre Partner geworden. Die beiden Delegationen Spaniens und Portugals haben da eine wirklich heroische Leistung erbracht. Herzzereißende Geschichten könnte ich hier erzählen, wie die vorhin erwähnten Listen zu den Beitrittsverträgen zustandegekommen sind, wie kleinste technische Fragen zum Ärger der Minister auf die politische Ebene gehoben wurden, wie man die beiden Delegationen hin- und hergeschickt hat in den Verhandlungsräumen, weil man sich intern nicht einigen konnte. Ein manifester Widerspruch zwischen politischem Willen und eigenen Handlungsmöglichkeiten!

Hauptursache dieses Widerspruchs sind die inneren Interessenskonflikte in allen Mitgliedstaaten. Sehen Sie die Bundesregierung: Der Außenminister vertritt politische Ziele, das Bundeswirtschaftsministerium denkt bei der Erweiterung an neue Absatzmärkte, der Landwirtschaftsminister an die schon bestehende Überproduktion, der Finanzminister an die ohnehin sehr hohe Finanzlast. Kurz: Die Regierungen sind nicht mehr in der Lage, mit einem Kopf zu denken und mit einer Zunge zu reden. Kaum ein Regierungschef kann heute noch eine in sich schlüssige Gemeinschaftspolitik treiben. Und dann werden die inneren Konflikte nach Brüssel getragen, wo sie oft ungelöst bleiben. Zu Hause heißt es dann: Mal wieder hat der Rat nichts Gescheites geleistet, haben die Ständigen Vertreter miserabel gearbeitet.

Unser Beitrittskonzept war im Grunde einfach und vertragskonform. Am Ende der Entwicklung sollen - sozusagen - die Marktkräfte entscheiden, wie sich das Nord-Süd-Verhältnis in der Gemeinschaft ausbalanciert. Lange

Übergangszeiten sollen Schockwirkungen verhindern. Strukturhilfen der Gemeinschaft sollen bei der Anpassung der Partner helfen. Eine Fülle von Einzel- und Ausnahmebestimmungen haben dieses einfache Konzept allerdings verwässert, mit tätiger deutscher Mitwirkung!

Im Bereich der Landwirtschaft, wo ohnehin dem Markt wenig freies Spiel bleibt, ist es natürlich viel schwieriger gewesen. Und dort, wo die größten Gefahren für die zusätzliche Überproduktion liegen, haben die Verhandlungen zum Teil nur Lösungsprinzipien festgesetzt, zum Teil die Lösung auf verdecke Weise vertagt.

Zu den Finanzfragen zwei Bemerkungen. Einmal die Erhöhung des Beitragssatzes, also die berühmten 0,4 % Mehrwertsteuer. Sie hat bei uns eine lange und interessante Vorgeschichte. Letztlich haben wir unsere Zustimmung zur Erhöhung an die Erweiterung gebunden. In den Augen der anderen Partner, Wortführer war Italien, sah die Ausgangslage anders aus: Nach ihrer Vorstellung war die Erhöhung ohnehin längst fällig zur Durchführung der Vertragsziele; die Erweiterung würde neue, zusätzliche Mittel erfordern. Schließlich kam die Zustimmung tatsächlich in Verbindung mit dem Beitritt zustande. Dabei ist uns Deutschen natürlich klar, daß ein großer Teil des Zuwachses unabhängig von der Erweiterung verzehrt wird.
Die zweite Bemerkung: Wir alle sind uns bewußt, daß mit der Erweiterung gerade den sogenannten Südstaaten neue Konkurrenz erwächst. Wenn dann die finanzstärkeren Nordstaaten Selbstbeschränkungen und Produktionskontrollen für die Überschußprodukte (Wein, Olivenöl, Tomatenmark usw.) verlangen, dachten die Betroffenen anders. Sie plädierten mehr oder weniger offen für finanzielle Ausgleichsmaßnahmen. Etwas vereinfacht hätte das bedeutet, daß die Kosten für eine unzureichend kontrollierte Überproduktion die Hauptzahler der Gemeinschaft tragen, also zur Zeit vor allem Deutschland, gegebenenfalls Großbritannien und vielleicht einmal Frankreich. Die gleiche Einstellung finden wir übrigens wieder bei den noch offenen Drittlandsregelungen.

Hinter allen Beitrittsregelungen stehen also immer auch finanzielle Kompromisse. Gestern wurde über das Verhandlungsergebnis aus portugiesischer Sicht gesprochen. Oft wird übersehen, wie schwer es die portugiesische Delegation in Brüssel hatte. Lösungen, die dem kleineren und wirtschaftlich schwachen Portugal ohne weiteres konzediert worden wären, kamen nicht oder

nur mühevoll zustande, weil die Gemeinschaft nicht ein Gleiches den Spaniern gewähren konnte. Umgekehrt hat die portugiesische Delegation oft ihre endgültige Zustimmung hinauszögern müssen, um abzuwarten, ob nicht in letzter Minute der spanischen Delegation doch noch eine bessere Lösung geboten wurde.

Bei uns viel zu wenig beachtet, wenn auch heute bereits erwähnt, ist die Regelung des portugiesisch-spanischen Verhältnisses. Sie erinnern sich an die Ausgangslage: Portugal ist EFTA-Land noch bis zum 31.12.1985. Spanien seinerseits hat mit der EFTA ein Abkommen (wie allgemein in der EFTA nur im industriellen Bereich) mit einem besonderen Protokoll "p". Dieses betrifft die besonderen Beziehungen zu Portugal, das einen besonderen Schutz genießt. So ist es auch in den letzten Jahren beim traditionell geringen Wirtschaftsaustausch zwischen den beiden Ländern geblieben. Jetzt mußten die beiden Länder parallel zu den Beitrittsverhandlungen regeln, wie sie ihren Handel untereinander an die neuen EG-Regeln anpassen. Die Verhandlungen waren offensichtlich nicht leicht, besonders im prekären Fischereibereich. Sie kamen noch gerade rechtzeitig zustande.

Vielleicht darf ich noch auf einige Horizontalprobleme eingehen. So sehr es mich reizte, auf die gerade jetzt wieder aktuelle Frage des großen Gemeinsamen Marktes einzugehen und auf die alte Frage, ob die Wirtschaftsunion der Währungsunion vorangehen soll - im Beitrittszusammenhang scheint mir die Frage der sogenannten Konvergenz besonders wichtig. Dank der zähen und geschickten Verhandlung der griechischen Regierung finden Sie heute in einem Papier des Europäisches Rates zur Konvergenz den Hinweis auf das Ziel, die Lebensverhältnisse innerhalb der Gemeinschaft einander anzunähern. Damit ist die Gemeinschaft sehr weit gegangen, genau gesehen zu weit. Noch nicht einmal in unserem Grundgesetz finden Sie eine solche Bestimmung. Denn jede Föderation, jeder Bundesstaat und auch unsere Gemeinschaft - ein Gebilde sui generis - lebt ja gerade auch von der Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse. Ich sehe jetzt eine gewisse Gefahr darin, daß der eine oder andere Mitgliedstaat sagen könnte: Solange die Lebensverhältnisse so wenig angeglichen sind, könnt Ihr anderen Partner nicht verlangen, daß wir alle Vertragsbestimmungen ausführen. Das wäre ein schlechtes Beispiel. Würde es tatsächlich von einem der älteren Mitgliedstaaten gegeben, dann hätten die Regierungen der neuen einen schweren Stand, wenn es gilt, schwer erträgliche Beitrittslasten zu übernehmen. Wir werden ohnehin im Laufe des Jahres immer wieder vor die Frage gestellt werden, ob sich die eine oder andere Bestimmung

der Beitrittsverträge so durchführen läßt, wie sie 1985 zu Papier gebracht wurde. Der britische Präzedenzfall von 1974 und der griechische von 1984 sollte sich jedoch nicht wiederholen.

Ich möchte noch einmal auf die politische Zielsetzung zurückkommen, auf die "identité européenne", wie Pompidou 1969 im Haag formuliert hat. Haben wir wir - neue und alte Mitglieder - eine gemeinsame Zielsetzung in vitalen und zukunftsweisenden Fragen wie Sicherheits- und Technologiepolitik? Oder sind wir schon im Europa der "zwei Geschwindigkeiten"? Ich halte dies für eine falsch gestellte Frage. Das Beispiel vom Geleitzug ist nicht zutreffend, weil es für diese Bereiche kein festes Ziel gibt, an dem wir landen sollen. Seit die Gemeinschaft ihre ersten Aufgaben - Liberalisierung, Schaffung eines, wenn auch noch unvollkommenen, großen Marktes - im wesentlichen bestätigt hat, stehen wir vor neuen Aufgaben: Wirtschaftliche und soziale Strukturen neu zu gestalten und den Erfordernissen der Zeit anzupassen. Dieser seit Ende der 60er Jahre eingeleitete Prozeß wird natürlich auch integrierende Wirkung im politischen Bereich haben, aber für jeden Mitgliedstaat in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlicher Intensität. Sehen Sie Eureka! Von Anfang an stand fest, daß Drittländer wie Schweden, die Schweiz und Österreich teilnehmen müßten, daß diese Drittländer wohl mehr beitragen könnten als viele kleinere Mitgliedstaaten.

So haben wir bereits heute unterschiedliche Teilnahme an Dingen, die sogar zum Kernbereich der Verträge gehören. Nicht alle Mitgliedstaaten nehmen am Europäischen Währungssystem (EWS) teil, und selbst innerhalb des EWS gibt es unterschiedliche Bedingungen. Also ein Europa à la carte? Ich lehne diese Formel ab. Sie klingt zu sehr danach, daß die Reichen eine gut gedeckte Tafel vorfinden; den Armen verbliebe der Eintopf. Wir müssen uns mit der Erkenntnis vertraut machen, da sich die Gemeinschaft immer differenzierter, immer vielgestaltiger entwickeln wird. Unter ihrem Dach wird es unterschiedliche Gruppierungen geben. Ich erinnere nur daran, daß sich z.B. für Spanien im Bereich der Europäischen Atomgemeinschaft (deren Existenz oft in der Öffentlichkeit unerwähnt bleibt) besondere Probleme für den freien Markt im Atombereich ergeben, weil es den Nichtverbreitungsvertrag nicht mitunterzeichnet hat. Solche Unterschiede innerhalb und am Rande der Gemeinschaft müssen wir hinnehmen. Eine große deutsche Zeitung hat vor einigen Wochen ein von mir gern benutztes Zitat Pufendorfs aufgegriffen, mit dem dieser das alte Deutsche Reich geschildert hatte: - "einem Monster gleich".

Das ist keineswegs abwertend gemeint und könnte heute auch für unsere Gemeinschaft gelten.

Werden die neuen Mitgliedstaaten ein Hemmschuh bei dem längst fälligen und jetzt gerade von Deutschland und Italien betriebenen Reformwerk sein? Sicher nicht in der Sache! Wir müssen verstehen, daß dort keine Begeisterung für Vertragsänderungen herrscht, nachdem die Beitrittsverträge gerade mit überzeugender Mehrheit oder gar Einstimmigkeit durch die Parlamente gegangen sind. Aber großes Engagement sehe ich im Bereich der zwar nicht vertraglich geregelten, aber weitgehend eingeübten Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Spanien erhofft sich davon eine Stärkung seines ohnehin beachtlichen politischen Gewichts. Portugal hat genau verfolgt, wie andere kleinere Mitgliedstaaten zusätzliches Gewicht im internationalen Leben gewonnen haben als Partner im größeren Verband oder gar als Sprecher der Gemeinschaft zu Zeiten des Vorsitzes. Ich erinnere an die Popularität, die Gaston Thorn im internationalen Leben als luxemburgischer Außenminister erworben hatte - nicht nur kraft seiner Persönlichkeit, sondern auch dank der Gemeinschaft, die hinter dem Vorsitzland Luxemburg stand ("Thorn-Effekt").

Zum Schluß noch ein schwerwiegendes ungelöstes Problem: die Beziehungen der Gemeinschaft zu ihren Partnern (zumeist Assoziierten) im Mittelmeerraum, die ja eine vergleichbare Produktion wie die der neuen Mitgliedsländer haben und sich in ihren Absatzchancen bedroht fühlen. Hierzu gibt es eine allgemeine Ratserklärung, wonach der Rat nach Lösungen gemeinsam mit den Betroffenen suchen wird; wohlgemerkt aber: ohne die Erweiterung von solchen Lösungen abhängig zu machen. Der Bundeskanzler hat gegenüber Israel von einem "Korridor" für den traditionellen Warenverkehr gesprochen. Einzelnes ist hierzu aber noch nicht zu erkennen. Auch hier gibt es wieder die vorhin erwähnten Denkschulen. Die einen (so auch wir) sprechen von Produktionsdisziplin innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft, von der Suche nach Marktlücken, von der Ermunterung zur Umstellung der Erzeugung. Die anderen denken eher an finanzielle Entschädigung der Betroffenen innerhalb und außerhalb der EWG. Aber lassen sich diese Probleme auf die Dauer mit Geld regeln? So stehen wir heute vor unbeschwichtigten berechtigten Sorgen vieler Drittländer, die wir aus vielen offensichtlichen Gründen nicht im Stich lassen können.

Ich wiederhole, was ich eingangs gesagt habe: Ich habe versucht, Ihnen

persönliche Erfahrungen, die auf einer gewissen Sachkenntnis beruhen, weiterzugeben. Ich erwarte keineswegs uneingeschränkte Zustimmung. Jedoch wollte ich Ihnen vermitteln, wie sich die Regelungen, die so eindrucksvoll zu Papier gebracht zu betrachten sind, sich in der Praxis der Gemeinschaft auswirken.