

Sidjanski • Haas • Lindberg
Clapham • Schröder

ERFOLGE UND KRISEN DER INTEGRATION

Die europäische Einigung unter der
kritischen Sonde der Wissenschaft

Die Übersetzung der Beiträge von Sidjanski, Haas und
Lindberg besorgte Beate Kohler

Inhalt

Beate Kohler	
Einleitung	7
Dusan Sidjanski	
Föderative Aspekte der Europäischen Gemeinschaft	13
Ernst B. Haas	
Die Einigung Europas	38
Leon N. Lindberg	
Spannungen im Integrationsprozeß	66
Ronald Clapham	
Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes	101
Wolfgang Schröder	
Zehn Jahre Gemeinsamer Markt - eine wirtschaftliche Bestandsaufnahme	115

Die Bestandsaufnahme des wirtschaftspolitisch Erreichten von W. Schröder zeigt, in welchem hohen Maße die Volkswirtschaften der Gemeinschaft bereits miteinander verflochten sind und welche Schwierigkeiten mit dem allmählichen Aufbau eines gemeinsamen Marktes verbunden sind. So eindrucksvoll die Erfolge der wirtschaftlichen Integration auch sind, so offenbart doch eine eingehende Analyse, daß sie sich vorwiegend auf jene Bereiche beschränken, die politisch relativ unkontrovers sind und nicht zu den Bastionen nationalstaatlicher Souveränität, wie Währungs- und Finanzpolitik, gezählt werden⁸.

⁸ Vgl. dazu auch Leon N. Lindberg, *The European Community as a Political System: Notes Toward the Construction of a Model*, in: *Journal of Common Market Studies*, Bd. V, S. 362, wo der Autor mit Hilfe eines besonderen Index die politische Relevanz wirtschaftspolitischer Integrationsmaßnahmen anzugeben sucht.

Dusan Sidjanski *

Föderative Aspekte der Europäischen Gemeinschaft

Die Europäische Gemeinschaft ist selbstverständlich weder ein föderativer Staat noch eine Staatenkonföderation, doch für unsere Untersuchung ist es nicht erforderlich, sie einer dieser beiden Kategorien zuzuordnen. Wir werden uns deshalb darauf beschränken, einige der für die Europäische Gemeinschaft charakteristischen Aspekte zu beschreiben, und daran anschließend die folgenden Fragen zu stellen: welches sind die föderativen Elemente sowohl in den

* Der hier in gekürzter Form wiedergegebene Artikel von Dusan Sidjanski, Professor an der Universität zu Genf und an dem Institut Universitaire d'Etudes Européennes, erschien zuerst in der Zeitschrift *Res Publica, Revue de l'Institut Belge de Science Politique*, Bd. VI, Nr. 4 (1964), S. 347-366 unter dem Titel „Aspects fédératifs de la Communauté européenne“. Eine englische Übersetzung dieses Artikels findet sich in dem von Bertrand de Jouvenel herausgegebenen Sammelband *Futuribles II, Studies in Conjecture*. Genf 1965, S. 149-188. In der hier vorliegenden Fassung blieben das einleitende Kapitel, in dem die wesentlichen Unterschiede zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einem föderativen Staat aufgezeigt werden, sowie der Abschnitt über den Entscheidungsprozeß in der Gemeinschaft und das zusammenfassende Schlußkapitel unberücksichtigt. Verschiedene Ergänzungen und Änderungen tragen der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft nach Erscheinen des ursprünglichen Artikels Rechnung. Die Analogie zum Föderalismus stellt einen Versuch dar, dieses neuartige Gebilde Europäische Gemeinschaft mit Hilfe vertrauter Kategorien darzustellen. Die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft hat die Unzulänglichkeit eines solchen Vergleichs deutlich gemacht; trotzdem erscheint dieser gedankliche Ansatz fruchtbarer als die Bemühungen, die Europäische Gemeinschaft als eine internationale Organisation klassischen Typs zu erklären.

Institutionen, die tatsächlich die Macht in den Gemeinschaften ausüben, als auch in den überwachenden und beratenden Institutionen? Welche Gestalt hat die Entscheidungsmechanik im Laufe der praktischen Erfahrungen angenommen? Welches sind die Auswirkungen der Gemeinschaftsbeschlüsse? Diese Fragen, die den Kern des Problems berühren, sollen als Leitfaden für diesen Aufsatz dienen.

Bevor die Aufteilung und Ausübung der Befugnisse innerhalb der Gemeinschaft näher untersucht wird, sollte man darauf hinweisen, daß das institutionelle System der Europäischen Gemeinschaft keine getreue Reproduktion des föderalistischen Schemas ist. Was aber stellen die Institutionen der Gemeinschaft aus der Perspektive des Föderalismus betrachtet dar? Insgesamt gesehen entsprechen sie einer föderativen Verfassungskonstruktion, wenn auch die organisatorische Eindeutigkeit zugunsten einer pragmatischen Ausgestaltung geopfert wurde.

Die Entscheidungszentrale der Europäischen Gemeinschaft: das Tandem Rat - Kommission

1. Die Kommission

Die Wirtschaftsexekutive (früher die beiden Kommissionen und die Hohe Behörde)¹ bildet den dynamischen Kern - ein europäisches Zwittergebilde von sowohl politi-

¹ Für eine ausführlichere Darstellung vgl. Jean Meynaud und Dusan Sidjanski, *Présentation des dirigeants européens*, A. Giuffrè, Mailand 1963 (Auszug aus *Il Politico*, Università di Pavia, 1963, anno XXVIII, Nr. 4, S. 722-758). Der hier verwandte Terminus „Exekutive“ sagt noch nichts über die tatsächliche Funktion der Kommission oder die Gewaltenteilung in der Gemeinschaft aus. Gerade in der Europäischen Gemeinschaft, wo bei allen wesentlichen Entscheidungen Rat und Kommission zusammenwirken, ist keine klare Trennung zwischen exekutiven und legislativen Funktionen möglich.

schon wie technischer Natur. Die früheren drei Exekutiven zählten zusammen 23 Mitglieder. Die Gemeinsame Kommission wurde bei der Fusion auf 14 beschränkt und wird nach einer Übergangsphase von drei Jahren nur noch neun Mitglieder umfassen. Die Mitglieder der Kommission, die im gemeinsamen Einvernehmen von den Regierungen ernannt werden, entstammen alle der Führungsschicht ihrer Länder. Unter ihnen finden sich frühere Minister, hohe Beamte und ein Gewerkschaftler. Darüber hinaus sind die meisten von ihnen politisch gebunden, und einige übten leitende Funktionen in ihren Parteien aus. Die großen politischen Gruppierungen, die Christlichen Demokraten und die Sozialisten, sind in der Gemeinschaft am stärksten vertreten. Fast alle Kommissionsmitglieder haben eine Hochschule absolviert und genießen auf Grund ihrer fachlichen Kompetenzen hohes Ansehen. Somit werden von den Mitgliedern der fusionierten Kommission drei verschiedene Bereiche „repräsentiert“ - politische Kräfte, ausgeprägte fachliche Interessen und Mitgliedsländer.

In die neue Kommission entsenden die drei großen Mitgliedstaaten jeweils drei Vertreter, die beiden kleineren Staaten je zwei und Luxemburg einen. (Wodurch die Benelux-Staaten über fünf von 14 Sitzen verfügen.) Die Verteilung nach politischer Ausrichtung ist wie folgt: vier Kommissionsmitglieder gehören der Gruppe der Christlichen Demokraten an (A. Coppé, F. Hellwig, Ed. Martino und E. Sassen), vier der sozialistischen Gruppe (V. Bodsens, W. Haferkamp, L. Levi-Sandri und S. Mansholt), zwei den Liberalen oder verwandten Gruppen (J. Rey und H. Rochereau). Soweit sie eingeschriebene Parteimitglieder sind, nehmen sie an der Parteiarbeit weiter teil. Von den vier weiteren Kommissionsmitgliedern weiß man zwar, daß sie der Regierung ihres Landes nahe stehen, sie gehören offiziell aber keiner Partei an (R. Barre, G. Colonna di Paliano, J. F. Deniau, H. von der Groeben). Unter den 14 Kommissionsmitgliedern zählt man neun Persönlichkeiten aus der Politik, davon sieben ehemalige Minister, vier hohe Beamte, einen Universitätsprofessor und einen Gewerkschaftler.

Die Mitglieder der Kommission werden zwar von ihren Regierungen ernannt, sind jedoch während ihrer vierjährigen Amtszeit von diesen völlig unabhängig. Diese in den Verträgen verankerte Unabhängigkeit hat sich auch in der Praxis bewährt. So haben in einer Reihe von Fällen Mitglieder der Kommission gegen die Interessen ihrer eigenen Regierung gestimmt. Der frühere Präsident Hallstein, ein Christ-Demokrat, hat sich bei der europäischen Planungsdiskussion seinem Kanzler Erhard entgegengestellt, und auch in der Agrarpolitik war er weit davon entfernt, die Einstellung der deutschen Regierung zu teilen. Aus diesen Beispielen läßt sich jedoch keine Regel ohne Ausnahmen ableiten².

Die Kommission ist, ähnlich dem Schweizer Bundesrat, eine kollegiale Körperschaft, die keine Stimmenübertragung kennt. Die Autorität wird gemeinschaftlich, und zwar durch Mehrheitsbeschluß, ausgeübt. In der Praxis ist eine Abstimmung jedoch selten notwendig, die meisten Entscheidungen werden wie in den nationalen Regierungen mit Zustimmung aller Mitglieder getroffen. Das Mehrheitsprinzip erleichtert es jedoch, einen Kompromiß zu finden und die Zustimmung einer andersdenkenden Minderheit zu gewinnen.

Als Augenzeugenbericht möchten wir hier einen Abschnitt aus der Darstellung von Emil Noël entnehmen: „Ein oder zwei Worte mögen über die Atmosphäre in der Kommis-

² Der Fall von Präsident Hirsch, der sehr vielen noch gegenwärtig sein wird, zeigt die Grenzen dieser relativen Unabhängigkeit auf. Gewiß, Hirsch konnte nicht während seiner Amtszeit zurückberufen werden, doch sobald diese beendet war, ernannte die französische Regierung an seiner Statt einen ihr genehmeren Kandidaten. Wie man auch über diese Reaktion der französischen Regierung urteilen mag, ob man sie kritisiert, rechtfertigt oder als normal betrachtet, sie erscheint logisch und verständlich. Weniger zu verstehen ist dagegen, mit welcher Leichtigkeit die Partner Frankreichs den neuen Kandidaten akzeptierten. Sie haben damit einen gefährlichen Präzedenzfall geschaffen und eine bedenkliche Praxis eingeführt, denn gleichermaßen kann nun in Zukunft jede andere Regierung einen Kandidaten ihrer Wahl bestimmen und erwarten, daß dieser vorbehaltlos angenommen wird, wie sie auch ihre Vertreter nach Ablauf der Amtszeit beliebig auswechseln kann.

sion selbst hinzugefügt werden. Die Debatten werden im Kabinettsstil geführt, wobei sich - was betont werden sollte - nur wenig seit der ersten Zusammenkunft vor 5 1/2 Jahren geändert hat. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder gehörte ihr bereits 1958 an, und einige spielten sogar schon bei den früheren Verhandlungen eine Rolle und zählten sozusagen zu den „Vätern des Vertrages“³. Diese lange Zusammenarbeit hat eine bemerkenswerte Atmosphäre des gegenseitigen Verständnisses, des Vertrauens und der Solidarität in der Kommission geschaffen, einen echten Korpsgeist, der auf jeden einen tiefen Eindruck macht, der Gelegenheit hat, die Kommission bei der Arbeit zu beobachten. Was ihre berufliche Herkunft, ihre Erfahrungen in der Verwaltung, ihre Hochschulausbildung und parteipolitische Zugehörigkeit anbetrifft - ganz zu schweigen von den unterschiedlichen Charakteren - so sind die Mitglieder der Kommission sehr verschieden voneinander. Trotzdem bilden sie eine eng verbundene Gemeinschaft, wie sie selten in der Verwaltung oder im politischen Leben zu finden ist. Aus diesem Geist erklärt es sich auch, daß die meisten Entscheidungen, die bei der täglichen Arbeit der Kommission anfallen, einstimmig getroffen werden können⁴.

Zudem entspricht die Solidarität der Mitglieder ihrer kollektiven Verantwortlichkeit gegenüber dem Europäischen Parlament. Diese Verantwortung, wenn sie z. T. auch nur Fiktion ist, stärkt einerseits ihre Unabhängigkeit. Andererseits bildet sie in gewissem Maße den Ausgleich dafür, daß die Exekutive von den Regierungen der Mitgliedstaaten nicht zur Rechenschaft herangezogen werden kann.

Die fusionierte Kommission, die am 1. Juli 1967 die drei Exekutiven der Gemeinschaft ablöste, hat nicht nur ge-

³ Diese Bemerkungen treffen ebenso für eine Reihe der höheren Beamten der Kommission zu, die auch an der Ausarbeitung des Vertrages beteiligt waren. In diesem Zusammenhang spricht man häufig von der „Val Duchesse Gruppe“, die überdies auch im Sekretariat des Rats vertreten ist.

⁴ Bericht vor dem Parlamentarischen Assoziationsausschuß EWG-Griechenland, Brüssel, Juni 1963.

wisse Veränderungen mit sich gebracht, sondern auch neue Probleme geschaffen. Zunächst der Wechsel des Präsidenten. Man kennt die überragende Rolle, die Professor Hallstein für den Zusammenhalt und die Wirkungskraft der EWG-Kommission gespielt hat; seinem Wirken ist es zu verdanken, daß sich keine Cliques und Fraktionen gebildet haben. Die Aufgabe des neuen Präsidenten erscheint demnach schwierig: er muß den Zusammenhalt der 14 Mitglieder und die Arbeitsfähigkeit der Kommission wahren. Gewiß ist es noch zu früh, auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen allgemeingültige Aussagen zu treffen, da sich die neue Kommission noch in einem Versuchsstadium befindet. Aber man kann bereits heute auf die Frage eingehen, inwieweit Gewähr dafür gegeben ist, daß die fusionierte Kommission auf den Erfahrungen der alten Exekutive aufbauen kann. Nur fünf der 14 Mitglieder sind neu hinzugekommen, die Mehrheit setzt sich aus den alten Mitgliedern der früheren Exekutiven zusammen: zwei Mitglieder wurden von der Hohen Behörde übernommen, eines von der Kommission der Euratom und sechs von der EWG-Kommission, so daß die Arbeitsweise der neuen Kommission dem Stil der EWG entsprechen wird. Darüber hinaus waren drei der fünf Mitglieder bereits früher den Gemeinschaften eng verbunden⁵.

Die Kommission steht an der Spitze eines umfangreichen Verwaltungsapparates⁶.

„Jedem Kommissionsmitglied steht ein ‚Kabinetts‘ zur Seite, dessen Mitglieder in der Regel, jedoch nicht zwangsläufig, der gleichen Nationalität angehören, und dessen

⁵ J. F. Deniau, früherer Direktor der EWG-Kommission (1958-1963); Ed. Martino, ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlaments (1958-59 und 1961-67); R. Barre, Professor an der Universität Paris, Experte in Fragen der Wirtschaftsintegration und Kabinettschef des Industrieministers (1959-1962).

⁶ Die Verwaltung ist wenig übersichtlich, da jedes Organ und jede Institution über ihr eigenes Sekretariat verfügt, das diese bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt. Den Kern der Gemeinschaftsverwaltung stellt jedoch ohne Zweifel die Verwaltung der Kommission dar.

Leiter häufig das Kommissionsmitglied bei Zusammenkünften der Kommission vertritt. Den einzelnen Kommissionsmitgliedern ist mindestens ein Generaldirektor unterstellt, der ihm für die technische Abteilung oder Abteilungen verantwortlich ist und dem wiederum ein Mitarbeiterstab unter der Leitung einer Reihe von Direktoren und Abteilungsleitern zu Diensten steht. Die Generaldirektoren gehören meist nicht der gleichen Nationalität an wie ihr vorgesetztes Kommissionsmitglied, und auch weiter unten in der Verwaltungshierarchie sind die Nationalitäten gemischt, um zu verhindern, daß irgendeine politische Abteilung zur Domäne eines Beamtenkorps bestimmter Nationalität wird.

Insgesamt beschäftigt die Kommission rund 5000 Leute, wobei man hinzufügen sollte, daß diese hohe Gesamtzahl eine Folge der Fusion ist und (vermutlich) noch verringert wird . . . Läßt man die 405 Übersetzer und Dolmetscher unberücksichtigt, so finden sich unter den insgesamt 2260 höheren Beamten 408 Franzosen, 580 Deutsche, 554 Italiener, 215 Holländer, 318 Belgier, 74 Luxemburger und 39 Vertreter anderer Nationen⁷.

Man kann sagen, daß diese Verteilung im großen und ganzen weder unmittelbar den Beiträgen der Mitgliedstaaten noch ihrer wirtschaftlichen Macht entspricht. Wie bei der Gewichtung der Stimmen im EWG-Ministerrat oder bei der Vertretung im Europäischen Parlament wird der „Persönlichkeit“ der Mitgliedstaaten Rechnung getragen, wodurch die rein quantitative Relation zugunsten der kleinen Staaten korrigiert wird. Eine Parallele hierzu findet sich in der Schweiz, wo Regionen und Kantone der Minderheiten begünstigt werden. Außerdem kann man feststellen, daß auch bei den großen Staaten, unter denen

⁷ S. Richard Mayne, *The Institutions of the European Community*, Chatham House/PEP, European Series, Nr. 8, London, Juni 1968, S. 16-17. Als Vergleich mögen die von mir im September 1963 festgestellten Zahlen aufgeführt werden: unter den 1601 höheren Beamten in den Gemeinschaften fanden sich 431 Deutsche, 364 Franzosen, 358 Italiener, 229 Belgier, 53 Luxemburger und 166 Holländer.

Deutschland den ersten Platz einnimmt, keine strenge Proportionalität gewahrt ist.

In einigen Gesichtspunkten ähnelt die Verwaltung der Schweizer Bundesverwaltung. Wie diese sieht sie sich angesichts der vier offiziellen Sprachen der Europäischen Gemeinschaft sprachlichen Schwierigkeiten gegenüber. Trotzdem gibt es einen grundlegenden Unterschied: Die Schweizer Verwaltung arbeitet innerhalb einer politischen Gemeinschaft, und ihre Bürger und Beamten sind sich dieser Tatsache vollkommen bewußt. In der Europäischen Gemeinschaft dagegen üben die nationalen Regierungen und Verwaltungen Einfluß auf die noch junge Verwaltung der Gemeinschaft aus, trotz des europäischen Beamten-Statuts, das nicht immer die Rekrutierung erleichtert hat.

So halten die europäischen Beamten, die meist leitende Stellen im Staatsdienst ihrer Heimatländer bekleidet hatten, noch enge Beziehungen zu ihren früheren Dienststellen, wenn sie ihnen auch nicht mehr angehören. Abgesehen von einigen Ausnahmen scheint es ferner unrealistisch zu sein, von einem „europäischen Bewußtsein“ zu sprechen, wenn auch ein gewisses Zugehörigkeitsgefühl zur Gemeinschaft besteht. Durch den schnellen Rhythmus, den der Vertrag für die Verwirklichung der einzelnen Übergangsperioden vorschreibt, wird der Elan innerhalb der EWG aufrechterhalten, aber der Unternehmungsgeist, der noch die erste Mannschaft der Hohen Behörde beflügelte, ist der Routine gewichen.

Dieses sind nur einige, recht oberflächliche Betrachtungen, da dieser europäische „Kern“ noch nicht Gegenstand einer soziologischen Studie war. Daher bietet uns die Erfahrung des Schweizer Föderalismus ein wertvolles Anschauungsmaterial, das u. a. gerade zeigt, daß vielfältige Loyalitäten - gegenüber der Stadtgemeinde, dem Kanton und dem Bund - nebeneinander bestehen können. Das Schweizer Beispiel liefert den Beweis dafür, daß eine Verwaltung mit heterogenem Mitarbeiterstab, in dem mehrere Sprachen gesprochen werden und der erhebliche Unter-

schiede im Herkommen, in der Mentalität und den Gewohnheiten seiner Mitglieder aufweist, dennoch sehr effizient sein kann. Es zeigt, daß ein Beamter zur gleichen Zeit ein guter Franzose und ein guter Europäer sein kann, und daß das eine nicht durch das andere ausgeschlossen wird.

2. Der Ministerrat

Der Ministerrat, durch den die nationalen Regierungen an den Einrichtungen der Gemeinschaft teilnehmen, stellt das Gegengewicht zu den supranationalen Elementen in der Europäischen Gemeinschaft dar. Diese Vertretung der Nationalstaaten wird mit einem Blick auf die Zukunft häufig mit einem Senat oder einer Länderkammer (Bundesrat) verglichen. Dieser Vergleich hinkt in mehr als einer Hinsicht. Der Rat, der einer internationalen Institution am nächsten kommt, weist einige Besonderheiten auf: sein politischer Charakter, wie auch seine Bedeutung, beruhen auf der Tatsache, daß er sich im wesentlichen aus Außenministern, Ministern anderer Fachbereiche, Staats- und Unterstaatssekretären zusammensetzt. Die Tagungen in Brüssel nehmen einen nicht unbeträchtlichen Teil der Arbeitszeit der verschiedenen Minister in Anspruch⁸. Die Häufigkeit der Ministertagungen und der Treffen außerhalb des Ministerrats, auf denen europäische Fragen behandelt werden, unterstreicht die Intensität und Bedeutung der Arbeit des Rates⁹. Ein weiteres Indiz hierfür ist die Tatsache, daß sich ein Minister nur relativ selten von seinem Staatssekretär oder dem Ständigen Vertreter seines

⁸ Beispielsweise fanden sich in der Zeit von 1958 bis 1962 die Minister der Sechs zu mehr als 210 Sitzungstagen zusammen, was umgerechnet auf die Minister, die Mitglieder ihrer nationalen Delegationen sind, ungefähr 18 Prozent ihrer Arbeitszeit ausmacht.

⁹ Hier wären beispielsweise die vierteljährlichen Treffen der Finanzminister zu erwähnen, wobei man den Eindruck gewinnt, daß sie diese informellen Treffen dem institutionellen Rahmen des Ministerrats vorziehen.

Landes bei der Europäischen Gemeinschaft vertreten läßt¹⁰. In der Tat sind Minister leicht dazu geneigt, internationalen Treffen fern zu bleiben, denen sie keine besondere Wichtigkeit beimessen. Was im allgemeinen internationalen Bereich zur Ausnahme wurde, entwickelte sich in der Europäischen Gemeinschaft zur Regel. Die regelmäßige Teilnahme und die Bereitschaft, die europäische Verantwortung gemeinsam zu tragen, fördert das gegenseitige Verständnis und schafft eine begrenzte Solidarität, die in manchen Fällen allerdings auch von den Verträgen gefordert wird. Auch hier kann man zumindest unter den Fachministern die Entwicklung eines Korpsgeistes beobachten. So sind die Landwirtschaftsminister z. B. viel protektionistischer eingestellt als ihre Kollegen aus den Außenministerien. So hat auch der Rat, der in seiner Gesamtheit gemäß den Vorschriften und Anweisungen des Vertrages dem nationalen Willen der Staaten Ausdruck zu geben hat und der sozusagen Statthalter der politischen Macht ist, in gewissem Maße ein europäisches Bewußtsein entwickelt¹¹.

Dieser Gemeinschaftsgeist kann noch stärker zum Ausdruck kommen, wenn die Einstimmigkeit zugunsten des Mehrheitsprinzips aufgegeben wird. Dadurch wird die Arbeitsfähigkeit dieses Organs erhöht, indem es davor geschützt wird, daß eine Minderheit auf Grund ihrer abweichenden Haltung die Beschlußfassung lähmt.

Die Beschlußfassung im Ministerrat ist recht komplizierten Regeln unterworfen und je nachdem, ob der Rat über An-

¹⁰ Im Laufe der 136 Sitzungen des gleichen Zeitraums (1958-1962) haben 78 hohe Funktionäre oder ständige Vertreter den Platz ihrer Minister eingenommen gegenüber einer Gesamtzahl von 1200 „Teilnehmern“ im Ministerrat, die persönlich an den Sitzungen des Rates teilgenommen haben.

¹¹ Der Rat wird in seiner Arbeit unterstützt von dem Generalsekretariat, das 500 Mitarbeiter umfaßt und von 14 hohen Beamten geleitet wird. Es hat alle Arbeiten zu erledigen, die mit den Ministertreffen, den ständigen Vertretern sowie den Ausschüssen und Arbeitsgruppen des Ministerrats verbunden sind.

gelegenheiten der EGKS oder des Gemeinsamen Marktes und Euratom entscheidet, gelten unterschiedliche Vorschriften.

In der Gemeinschaft für Kohle und Stahl beschließt der Rat, abgesehen von bestimmten Ausnahmefällen, mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder, „einschließlich der Stimme des Vertreters eines Mitgliedstaates, der mindestens ein Sechstel des Gesamtwertes der Kohle- und Stahlproduktion in der Gemeinschaft umfaßt“¹².

Im Vertrag der EWG und Euratom ist zwar auch in allen „Normalfällen“ die einfache Mehrheit vorgesehen, bei den meisten Abstimmungen wird jedoch Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit verlangt¹³. Hierbei sind die Stimmen unterschiedlich gewichtet: die drei größten Länder verfügen über je vier Stimmen, Belgien und die Niederlande über je 2 und Luxemburg über eine Stimme. Bei der Abstimmung über einen von der Kommission vorgelegten Vorschlag genügen 12 der insgesamt 17 Stimmen, d. h., daß in diesem Fall die Zustimmung der drei großen Mitgliedsländer ausreicht, um eine qualifizierte Mehrheit zu bilden, während in allen übrigen Fällen die Zustimmung von mindestens 4 Mitgliedstaaten erforderlich ist.

Welche Bedeutung kommt der Einstimmigkeit, bzw. den qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen in der EWG zu? Im Vertrag ist Einstimmigkeit vor allem bei politischen Entscheidungen vorgesehen und bei allen Beschlüssen, die eine Ergänzung oder Änderung des Vertrages darstellen. Kurz, man kann sagen, daß die Autoren des Vertrages in gewissen entscheidenden Fällen den nationalen Regierungen maximale Sicherheit eingeräumt haben. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß in allen Fällen das

¹² Art. 28, Abs. 3, Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

¹³ Interessant ist jedoch, daß die einfache Mehrheit unter Umständen schwerer zu erreichen ist als die qualifizierte Mehrheit, solange die Zahl der Mitgliedstaaten auf sechs beschränkt ist.

Prinzip der Einstimmigkeit bestehen bleiben wird, da der Vertrag in vielen Fällen einen stufenweisen Übergang zur Mehrheitsregel vorsieht.

In der praktischen Anwendung verwischen sich jedoch die Unterschiede in diesen beiden Verfahren: die Minister sind stets darum bemüht, soweit wie möglich die Zustimmung aller Beteiligten zu gewinnen. Auch im Rat tritt die Suche nach einem Kompromiß an die Stelle der Abstimmung. Es sind einige Sicherungen eingebaut, um zu verhindern, daß die Verhandlungen zu einem reinen Kuhhandel abgleiten, dessen Ergebnis dem geringsten gemeinsamen Nenner, auf den sich die widerstrebenden Regierungen einigen könnten, gleichkäme. Zunächst wäre hier der Vertrag zu nennen, in dem die Richtlinien festgelegt sind, dann die Kommission, die die Vorschläge ausarbeitet und dem Rat unterbreitet, ferner der Druck der Interdependenz in der Gemeinschaft, die die einzelnen Räder der Maschinerie ineinanderfügt: die Weigerung eines Staates kann die eines anderen Staates nach sich ziehen. Zuletzt sind die Regierungen in all jenen Fällen, in denen der Vertrag einen Termin festgelegt hat, gezwungen, innerhalb der festgesetzten Zeit eine Entscheidung zu treffen. Dies erklärt die Definition des Römischen Vertrages als „Zeitplan zu fällender Entscheidungen“.

Vor der Zeit des Luxemburger Kompromisses half außerdem häufig der drohende Hinweis auf den Übergang von der Einstimmigkeit zu qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen. Ein Beispiel dafür ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das schließlich doch noch die allgemeine Billigung fand. Soweit die Möglichkeit besteht, einen Beschluß mit Mehrheit zu fassen, erleichtert dies einen Kompromiß, in dem sie den Mehrheitsgruppen eine gewisse Machtposition zugesteht. Auch ist die Minderheit eher zum Einlenken bereit, wenn sie weiß, daß die Entscheidung auch gegen ihren Einspruch gefällt werden kann. Ihrerseits wird die Mehrheit zu Konzessionen bereit sein, denn je wichtiger eine Entscheidung ist, desto notwendiger ist die Zustimmung aller Mitglieder zu ihrer Durchführung.

Praktisch wird bei jeder Entscheidung des Rats auf die verschiedenen gelagerten Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten Rücksicht genommen.

In dem Luxemburger Kompromiß vom Januar 1966, durch den die Krise des Jahres 1965 beendet wurde, haben sich die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft gegenseitig zugestanden, daß immer, wenn wesentliche Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiele stehen, sie nur einmütig eine Lösung suchen werden. Jedoch besteht ein Unterschied in der Auffassung Frankreichs und der seiner übrigen Partner: während die Fünf der Ansicht sind, daß innerhalb eines angemessenen Zeitraums die Mitglieder zu einer Lösung gelangen müssen, vertritt die französische Delegation die Auffassung, daß die Erörterung fortgesetzt werden muß, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist. Dieser Kompromiß bringt keine wesentlichen Änderungen für die Praxis der Gemeinschaft mit sich. Trotzdem sollte man daraus nicht schließen, daß es keine wesentlichen Unterschiede zwischen Einstimmigkeit und qualifizierter Mehrheit gebe.

3. Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat

Wenn wir weiterhin die EWG betrachten, so bilden Kommission und Rat das Aktionszentrum der Gemeinschaft. Es sind diese beiden Organe, die entweder getrennt, meist jedoch zusammen die der Gemeinschaft übertragenen Befugnisse ausüben. Die exekutiven Funktionen sind dabei weder klar abgegrenzt, noch gehören sie ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Kommission, während dies im Fall der Hohen Behörde eher zutrifft. Die eigentlichen Probleme des Regierens, denen sich die Gemeinschaft gegenüber sieht, werden gemeinschaftlich vom Tandem Kommission - Rat behandelt, wobei der Kommission das Initiativrecht zusteht, während der Rat die letzte Entscheidung trifft. Sowohl das Europäische Parlament wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß nehmen an dem Willensbildungsprozeß in der Gemeinschaft teil. Außerdem

unterliegen sowohl Rat wie Kommission der richterlichen Überwachung des europäischen Gerichtshofes, während das Europäische Parlament als demokratisches Kontrollorgan der Exekutive fungiert. Die Befugnisse dieser verschiedenen Organe berühren jedoch die grundlegende Machtverteilung in der Europäischen Gemeinschaft nur am Rande. Die entscheidende Frage bleibt nach wie vor, in welcher Form die Aufgabenverteilung zwischen Rat und Kommission gelöst ist. Der Kommission wurde in einer Reihe von Fällen im EWG-Vertrag das Recht eingeräumt, allein, d. h. ohne Mitwirkung des Rats zu handeln. Sie ist berechtigt, Verordnungen und Richtlinien zu erlassen¹⁴, die für Einzelpersonen oder Körperschaften in den sechs Mitgliedstaaten unmittelbar bindend sind. Dabei ist festzustellen, daß diese Entscheidungen teilweise über den Rahmen exekutiver Befugnisse hinausgehen. In diesem Zusammenhang mag erwähnt werden, daß der Schweizer Bund ebenfalls keine strenge Gewaltenteilung kennt; auch hier übt der Bundesrat gewisse Gesetzgebungsfunktionen aus, die er auf dem Verordnungswege wahrnimmt und die oft von erheblicher Bedeutung sind. Auf der anderen Seite nimmt die Exekutive auch gewisse Funktionen der Judikativen wahr, so z. B. wenn sie Verletzungen der Wettbewerbsgesetze feststellt und Geldstrafen verhängt, die sich bis auf eine Million Dollar belaufen können. Im Laufe der Entwicklung der Gemeinschaft wurden die Befugnisse der Kommission noch erweitert, so u. a. durch die Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik¹⁵.

Allerdings kann auch der Rat ohne „Vorschlag der Kom-

¹⁴ Der EWG-Vertrag unterscheidet (Art. 189) zwischen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Verordnungen haben allgemeine Geltung, sie sind verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Richtlinien sind für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, ebenfalls verbindlich, überlassen diesem jedoch die Wahl der Formen und Mittel der Durchführung. Entscheidungen sind in allen Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnen. Außerdem kennt der Vertrag Empfehlungen und Stellungnahmen, die beide unverbindlich sind.

¹⁵ Vgl. Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Integration*, Stanford 1963.

mission“ tätig werden, wobei seine Beschlüsse nur teilweise zu bindenden Entscheidungen führen. Sie betreffen hauptsächlich innere Angelegenheiten der Gemeinschaft oder politische Fragen, ohne daß dabei eine klare Trennung zwischen legislativer und exekutiver Funktion gezogen werden könnte. In der Mehrzahl dieser Fälle, mit der Ausnahme administrativer Beschlüsse, stützt sich der Rat auf Berichte und Vorentwürfe, denen entweder eine Empfehlung oder Stellungnahme der Kommission zugrunde liegt. In der Tat besteht eine ständige Zusammenarbeit zwischen beiden, wenn sie sich auch nicht immer so organisch vollzieht, wie in den Fällen, in denen der Rat durch den Vertrag verpflichtet ist, seine Entscheidungen nur auf der Grundlage eines formellen Vorschlags der Kommission zu treffen. Diese Regelung ist in den Römischen Verträgen vorherrschend. Im Vertrag der EGKS überwiegt dagegen das Prinzip des „*avis conform*“. Die Zusammenarbeit beider Organe ist vor allem bei der Festlegung der Politik der Gemeinschaft unumgänglich, auch wenn sie nicht immer im Vertrag vorgeschrieben ist. Das gleiche gilt auch bei der Entscheidung darüber, in welcher Richtung die Europäische Gemeinschaft sich weiterentwickeln soll: die gemeinsame Agrarpolitik oder die Aktionsprogramme enthalten in verschiedener Hinsicht grundlegende Optionen, die zwar von der Kommission vorgezeichnet werden, doch in letzter Instanz vom Rat getroffen werden müssen. Dieser Mechanismus, der die Zusammenarbeit zwischen dem Garanten staatlicher Interessen und dem der Interessen der Gemeinschaft erzwingt, sorgt gleichzeitig dafür, daß in allen wichtigen Bereichen keine Gemeinschaftsbeschlüsse gefällt werden, denen nicht ein Vorschlag der Kommission zugrunde liegt.

Die Verhandlungsposition der Kommission wurde in dieser Zusammenarbeit durch den Vertrag gestärkt, um ein gewisses Gegengewicht gegenüber der mächtigen Position der Mitgliedstaaten zu schaffen: der Rat kann die Vorschläge der Kommission nur durch einstimmigen Beschluß abändern. Paradoxerweise kommt hier das Prinzip der Einstimmigkeit der Exekutive zugute: es festigt ihre Stel-

lung bei den Verhandlungen mit dem Rat. Außerdem findet die Exekutive einen treuen Verbündeten im Vertrag und den dort niedergelegten Rahmenbestimmungen, deren Auslegung einem unabhängigen Organ - dem Gerichtshof - anvertraut ist. So wurde ein gut ausgewogenes Gleichgewicht geschaffen, das jedoch jeden exakten Vergleich mit nationalstaatlichen Strukturen erschwert. Auf die Gefahr hin, hier ungenau zu werden, könnte man sagen, daß der Vertrag das Initiativrecht der Exekutive bewußt gestärkt hat, weil die Kommission nicht wie in einem Bundesstaat mit einem Zweikammersystem konfrontiert ist, deren eine Kammer die Wählerschaft als Ganzes repräsentiert, während die andere die nationalen und sonstigen Gruppen vertritt, sondern die Exekutive der Gemeinschaft sich dem Rat gegenüber sieht, der ausschließlich die Interessen der Mitgliedstaaten vertritt. Folglich war man bestrebt, der Kommission einige zusätzliche Trümpfe in die Hand zu geben, damit sie ohne zu große Minderwertigkeitskomplexe den Dialog mit dem Rat aufrechterhalten könne.

Ein weiterer Gesprächspartner ist der *Ausschuß der ständigen Vertreter*, der Teil der Substruktur des Rates ist und dessen legale Anerkennung im Fusionsvertrag fixiert wurde. Es ist kein Geheimnis, daß die ständigen Vertreter, obwohl mit keinerlei Machtbefugnissen ausgestattet, eng mit dem Entscheidungsprozeß verbunden sind. Sie fungieren zwar als offizielle Vertreter der Mitgliedstaaten und bekleiden den Rang eines Botschafters, in Wirklichkeit jedoch nehmen sie und ihre Vertreter eine Mittlerrolle zwischen Exekutive und Rat ein und damit auch zwischen der Sphäre der Gemeinschaft und der der Nationalstaaten. Ihre Stellung zwischen den beiden Polen ist nicht immer einfach; zumal sie in der Regel gegenüber der Kommission den nationalstaatlichen Standpunkt vertreten, während sie gegenüber ihren Regierungen die Gesichtspunkte der Gemeinschaft verteidigen. Auf Grund ihrer Funktion sind sie gezwungen, ihre volle Zeit und ungeteilte Aufmerksamkeit den Angelegenheiten der Gemeinschaft zu widmen.

Ihre Bedeutung wird durch zwei Tatsachen unterstrichen: einerseits haben sie direkten Zugang zu den Staatschefs oder Regierungen ihrer Länder; zum anderen verfügen sie über einen Stab qualifizierter Mitarbeiter. Der Ausschuß der Ständigen Vertreter hat sich in unmittelbarer Nähe der Gemeinschaft, deren Hauptaktionsgebiet Brüssel ist, angesiedelt. Aus verschiedenen Gründen wird er als integraler Bestandteil des institutionellen Systems der Gemeinschaft betrachtet. Trotz ihrer nationalen Bindungen spielen die Ständigen Vertreter in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat des Rates heute eine wichtige Rolle bei der Prüfung der Vorschläge der Kommission, wie auch bei den Verhandlungen und Vorarbeiten, die der Annahme dieser Vorschläge vorausgehen. Dieses Zwittergebilde stärkt zwar die Vertretung der Mitgliedstaaten, fügt diese aber gleichzeitig enger in das System der Gemeinschaft ein. Ein solches Organ, das bei der Gründung eines Bundesstaates kennzeichnend für die Konföderationszeit oder präföderale Phase ist, wird sich wieder auflösen, sobald die Föderation vollzogen ist.

Weitere Organe der Gemeinschaft

1. Der Gerichtshof

In dem zweipoligen System nehmen die anderen Organe mit Ausnahme des Gerichtshofs eine zweitrangige Stellung ein. In der Tat ähnelt der Gerichtshof in dem begrenzten Rahmen der Gemeinschaft in manchen Punkten einem mit vielfältigen Aufgaben betrauten Bundesgericht. Trotz der „intergouvernementalen“ Rekrutierung seiner Richter ist seine Unparteilichkeit durch verschiedene Vorkehrungen und vor allem durch eine lange Tradition gewährleistet. Das Gericht überwacht unter anderem die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe, es entscheidet in rechtlichen Streitfällen zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft, wie auch bei Verstößen,

die einem Staat oder einem Gemeinschaftsorgan zur Last gelegt werden. Der jeweilige Fall kann entweder von der Kommission oder einem Staat, unter bestimmten Umständen auch von einer Person oder Körperschaft vorgebracht werden. Der Gerichtshof fungiert außerdem als Verwaltungsgericht. Das Wichtigste aber scheint die Tatsache, daß hier eine verbindliche und ständige Rechtsprechung gegeben ist, die für die Erhaltung des Machtgleichgewichts und die Einhaltung der Gesetze in der Europäischen Gemeinschaft sorgt. Im Rahmen dieses weitgefaßten Aufgabengebiets muß sich der Europäische Gerichtshof mit verschiedenen Fällen beschäftigen. Dabei ist die Tendenz zu beobachten, daß der Gerichtshof in wachsendem Maße von Einzelpersonen oder privatwirtschaftlichen Organisationen angerufen wird. Bisher wurde kein Fall verzeichnet, in dem ein Staat die Entscheidung des Gerichtes mißachtet hätte.

2. Das Europäische Parlament

Besonders schwierig ist es, das Europäische Parlament¹⁶ eindeutig einzuordnen. Korrekterweise kann es weder mit einem Senat noch mit einer Abgeordnetenkammer verglichen werden. Auch es ist ein Zwittergebilde, denn das Europäische Parlament ist weder eine Vertretung der europäischen Bevölkerung noch der Völker Europas, es sei denn über eine oder zwei Zwischeninstanzen. Dadurch, daß seine Mitglieder von den nationalen Parlamenten bestimmt werden¹⁷, rückt es in die Nähe eines Senats, dessen Mitglieder von der Legislative der Teilstaaten er-

¹⁶ Das Europäische Parlament legte sich selbst, und zwar bereits am 19. März 1958, diesen Namen zu. In den Verträgen wird es als „Versammlung“ bezeichnet.

¹⁷ Laut Vertrag der EWG (Art. 138, Abs. 1) besteht die Versammlung „aus Abgeordneten, die nach einem von jedem Mitgliedstaat bestimmten Verfahren von den Parlamenten aus ihrer Mitte ernannt werden“; nach Meinung einiger Beobachter schließt dies nicht ihre direkte Wahl in den einzelnen Nationen aus, sollte das von irgendeiner Regierung gewünscht werden.

nannt werden. Dieser Vergleich ist aber ebensowenig zutreffend, und zwar einmal angesichts der Zusammensetzung seiner Mitglieder, zum anderen auf Grund der Tatsache, daß für einen späteren Zeitpunkt allgemeine direkte Wahlen vorgesehen sind, worin zum Ausdruck kommt, daß es als zukünftiges Parlament der zu schaffenden Union gedacht ist¹⁸. Seine Arbeitsweise deutet in die gleiche Richtung: von Anfang an haben sich seine Mitglieder entsprechend ihrer politischen Ausrichtung und nicht ihrer nationalen Zugehörigkeit in Gruppen zusammengeschlossen und so die Fraktion der Christlichen Demokraten (61), der Sozialisten (32) und eine - allerdings recht heterogene - Fraktion der Liberalen und verwandter Parteien (26) gebildet. Eine Ausnahme stellt die 15 Mitglieder umfassende Union Démocratique Européenne (UDE) dar, die sich aus Abgeordneten der UNR zusammensetzt und homogener und disziplinierter als alle anderen Fraktionen ist¹⁹.

Wenn in gewissen Fällen auch dem Prinzip der nationalen Verteilung Rechnung getragen wird, so ist doch im allgemeinen bei der Arbeit des Europäischen Parlaments die politische Zugehörigkeit ausschlaggebend (z. B. bei der Sitzverteilung, der Kandidatenaufstellung für die Ausschüsse, den Wortmeldungen, der Wahl des Präsidenten). Darin spiegelt sich eine bis zu einem gewissen Grade tatsächlich vorhandene parteipolitische Kohäsion und Disziplin wider, die allerdings manchmal der nationalen Solidarität weichen muß, wie z. B. bei der Abstimmung über den Entwurf für allgemeine Wahlen, bei der sich die deutschen Sozialdemokraten 1960 der Stimme enthielten, oder wie im Mai 1962, als die holländischen Sozialisten sich gegen eine Kontrolle der Transporttarife aussprachen, oder auch wie Anfang 1962, als alle italienischen Mitglie-

¹⁸ Der Vorschlag direkter Wahlen zielte auch darauf ab, die politischen Kräfte wirklichkeitsgetreuer im Europäischen Parlament zu repräsentieren, was bedeuten würde, daß in Zukunft nicht mehr die extreme Linke ausgeschlossen sein würde, wie das zur Zeit der Fall ist.

¹⁹ Die Zahlen sind von 1967.

der - offensichtlich als Folge des Besuchs von E. Mattei im Europäischen Parlament - mit Ausnahme einer Stimme gegen eine protektionistische Energiepolitik stimmten²⁰. Dies ist auch einer der seltenen Fälle, in denen eine Interessengruppe der Abstimmung dieser Versammlung eine erhöhte Bedeutung beimaß. Abgesehen von diesen Mängeln und Gegensätzen, bilden die vorhandenen politischen Gruppierungen den Kern der föderierten Parteien der Zukunft oder doch zumindest der zukünftigen Parteiföderationen. Das letztere erscheint angesichts der Erfahrungen der Vereinigten Staaten und der Schweiz die wahrscheinlichere Entwicklung.

Wenn sich das Europäische Parlament auch ein parlamentarisches Gebaren zu eigen gemacht hat, so kann das nicht über seine tatsächliche Ohnmacht hinwegtäuschen. Dank seines Rechts, der Kommission das Mißtrauen auszusprechen, übt es eine stete und allgemeine Kontrolle gegenüber der Exekutive aus, die aber nur theoretisch ist. Sein Kontrollrecht trifft lediglich die Exekutive, vermag aber nicht die Handlungen des Organs zu beeinflussen, das sich das Recht der endgültigen Entscheidung über den Vorschlag der Kommission vorbehält - nämlich des Ministerrats. Das Europäische Parlament kann diesen nur insofern treffen, als ein Mißtrauensvotum gegenüber der Exekutive die zentrale Entscheidungsmechanik innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, nämlich das Tandem Kommission-Rat lähmt. Doch ein Versuch, auf den Ministerrat Druck auszuüben, würde nur der Exekutive schaden: würden die Mitglieder der Kommission zum Rücktritt gezwungen, so wären sie vollends den Manipulationen der Regierungen ausgeliefert, die allein über die Neueinsetzung der Kommissionsmitglieder bestimmen und gerade jene ausschließen würden, die den Fehler begingen, sich zu europäisch zu geben. So würde lediglich das delikate Gleichgewicht zwischen Rat und Exekutive zum Schaden der letzteren

²⁰ Vgl. hierzu auch M. Forsyth, *The Parliament of the European Communities*, London 1964, S. 36 (deutsch: ders., *Das Parlament der Europäischen Gemeinschaft*, Köln 1964).

gestört. Dies demonstriert die Absurdität des derzeitigen Kontrollverfahrens; denn das Europäische Parlament, das bestrebt ist, die Kommission zu unterstützen, wird nicht bereit sein, es anzuwenden.

In den Verträgen ist die Anhörung des Parlamentes in verschiedenen Fällen vorgeschrieben. Doch welches Gewicht wird seinen Empfehlungen beigemessen? Mit wenigen Ausnahmen (beispielsweise der Ausarbeitung des Kartellrechts) hat weder die Exekutive noch vor allem der Rat den Empfehlungen des Europäischen Parlamentes bei der Formulierung ihrer Entscheidungen entsprechend Rechnung getragen. Es ist daher verständlich, daß die Mitglieder des Parlaments größere legislative und haushaltspolitische Befugnisse verlangen. Aber ist das Anlaß genug, dem Europäischen Parlament ein Monopol in der Gesetzgebung einzuräumen, wie das von einigen gefordert wird? Meines Erachtens wäre das ein Fehler, denn damit würde man zumindest geistig einem zentralistischen Europa den Weg bahnen, in dem die legislative Macht von einem Parlament ausgeübt würde, das eher einem Repräsentantenhaus als einem Senat gleicht. Es würde zwar den Willen der Mehrheit des Volkes ausdrücken und wäre damit demokratisch, die Vertretung der Mitgliedstaaten würde in einem solchen Parlament aber keinen Platz finden. Um eine solche zweifache Repräsentation, nämlich die des Volkes und die der Teilstaaten zu gewährleisten, haben alle Bundesstaaten ein Zweikammersystem eingerichtet. Bei allen Plänen und Forderungen für die Zukunft sollte dies im Auge behalten werden. Ein solches System könnte in naher Zukunft verwirklicht werden, wenn der Ministerrat (auf Vorschlag der Exekutive) und das Europäische Parlament die ihnen übertragenen Funktionen gemeinsam ausüben würden. So könnte z. B. vorgesehen werden, daß in allen Fällen, in denen das Europäische Parlament einem vom Ministerrat angenommenen Gesetz seine Zustimmung verweigert, dieses nur in Kraft treten kann, wenn es vom Rat einstimmig verabschiedet wird. Zur Zeit jedoch sind die Aufgaben des Europäischen Parlamentes im wesentlichen bera-

tender Natur, und seine Bedeutung wird noch weiter dadurch eingeschränkt, daß die Europäische Gemeinschaft bislang nur in bestimmten Teilbereichen verwirklicht ist.

3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß

Wie sein Name andeutet, ist der Wirtschafts- und Sozialausschuß die offizielle Interessenrepräsentation der sozialen Kräfte im organischen Gefüge der Europäischen Gemeinschaft. Wie seine nationalen Vorbilder - der Wirtschaftsrat in Frankreich, Belgien und den Niederlanden - ist der Wirtschafts- und Sozialausschuß ein beratendes Organ, in dem die verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zusammengefaßt sind. Ähnlich wie im Europäischen Parlament haben sich seine Mitglieder in drei Gruppen zusammengeschlossen:

1. die Gruppe der Arbeitgeber, deren Homogenität durch das Bestehen nationaler Großverbände gewährleistet ist, die auf europäischer Ebene in der UNICE zusammengefaßt sind;

2. die Gruppe der Arbeitnehmer, die sehr ungleich repräsentiert sind, da seit kurzem zwar zwei Vertreter der italienischen CGIL dem Wirtschafts- und Sozialausschuß angehören, jedoch noch kein Mitglied der französischen CGT (beide sind kommunistische Gewerkschaften). Ihr Zusammenhalt wird einmal durch die überregionalen Zusammenschlüsse der verschiedenen freien Gewerkschaften und christlichen Gewerkschaften garantiert, zum anderen dadurch, daß ihr Vorgehen im Wirtschafts- und Sozialausschuß durch zwei europäische Gewerkschaftssekretariate koordiniert wird. In wichtigen Fragen stimmen sie stets als Block;

3. die sogenannte „dritte Gruppe“ ist die heterogenste unter den drei: neben den Genossenschafts- und Familienverbänden sind in ihr die „Selbständigen“ vertreten: freie Berufe, Banken und staatliche Körperschaften.

Generell kann man sagen, daß die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses stärker berücksichtigt werden als die des Europäischen Parlaments, da sie in allen wirtschaftlichen Fragen die Interessen und Einstellungen der betreffenden Gruppen widerspiegeln.

Welche föderativen Züge können im Wirtschafts- und Sozialausschuß gefunden werden? Es ist gewiß möglich, für eine Beteiligung der Interessengruppen am Entscheidungsprozeß ebenso treffende Argumente zu finden wie für eine Beteiligung regionaler Gruppen. Man kann sogar das ursprüngliche Beispiel der jugoslawischen Verfassung anführen, wo das Parlament sich nicht nur aus Delegierten der Republiken und Gemeinden zusammensetzt, sondern auch aus einem Wirtschaftsrat, einem Rat für Erziehung und Kultur, einem anderen für soziale Angelegenheiten und einem Rat der Arbeiterselbstverwaltungen. Auf der anderen Seite spricht vieles für eine offizielle Vertretung der einflußreichsten Interessengruppen, die immer in der Lage sein werden, einen beträchtlichen Druck auf die politische Willensbildung auszuüben. Darüber hinaus hat sich im Schweizer Bundesstaat z. B. eine Mitwirkung der Fachverbände bei der Ausarbeitung und Durchführung der verschiedenen Maßnahmen in den einzelnen ständigen wie temporären Ausschüssen bestens bewährt. Eine solche Praxis ist sowohl in zentralistischen wie föderativen Staaten mehr oder weniger heute anerkannt. Die föderativen Aspekte der Interessenvertretung im Wirtschafts- und Sozialausschuß liegen einmal in der Vertretung der nationalstaatlichen Interessengruppen, wie auch in der überregionalen Zusammenarbeit gerade der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften, die bisher jedoch erst konföderative Formen angenommen hat²¹.

²¹ Vgl. hierzu Jean Meynaud und Dusan Sidjanski, *L'Europe des affaires*, Paris 1967; ders., *Groupes de pression et coopération européenne*, Paris 1968; ders., *Organisations professionnelles dans la Communauté européenne* (in Vorbereitung).

4. Fachausschüsse

Das Bestehen einer Vielzahl von Fachausschüssen gibt gleichermaßen dem Wunsch nach einer Interessenvertretung, gekoppelt mit technischem Sachverstand, Ausdruck. Gerade in der EWG sind sie recht zahlreich. Auf der einen Seite gibt es die ständigen Ausschüsse: hierbei sind jene Ausschüsse zu unterscheiden, in denen sich wie z. B. im Währungsausschuß, im Ausschuß für Konjunkturpolitik oder im Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik Fachleute und höhere Verwaltungsbeamte aus den Mitgliedstaaten zusammenfinden, die nicht weisungsgebunden sind, zum anderen ein Ausschuß, wie der Landwirtschaftsausschuß, der Fachleute und Vertreter der nationalen wie europäischen Fachverbände umfaßt. Daneben gibt es schließlich gemischte Ausschüsse, wie den des Sozialfonds. Auf der anderen Seite finden sich zahlreiche temporäre Ausschüsse, in denen die Kommission nationale Experten oder Vertreter von Fachverbänden zusammenruft, wie auch Arbeitsgruppen aus Regierungsbeamten des entsprechenden Fachbereichs, die vom Rat eingesetzt werden. Diese Beratungsmaschinerie weist mit der Arbeitsweise der Schweizer Bundesregierung erstaunliche Ähnlichkeit auf.

Andererseits hat die Europäische Gemeinschaft neue Einrichtungen geschaffen, die nur wenig in das gewohnte Bild föderativer Systeme passen. Da die Gemeinschaft mitten im industriellen Zeitalter gegründet wurde, in dem der öffentliche Sektor in wachsendem Maße die Verantwortung auf wirtschaftlichem Gebiet zu tragen hat, umfaßt sie Institutionen, die dem im Zeitalter des wirtschaftlichen Liberalismus geprägten föderalen Regierungssystem fremd sein müssen. So wurde einerseits ein Sozialfond errichtet, mit dessen Hilfe man die Risiken einer Arbeitslosigkeit als mögliche Folge wirtschaftspolitischer Maßnahmen der Gemeinschaft zu mildern sucht, andererseits wurde eine Europäische Investitionsbank gegründet, deren Kredite zum Ausgleich regionaler Wachstumsunterschiede eingesetzt werden. Ebenso ist man bemüht,

die Wirtschaftsplanung auf europäischer Ebene einzuführen. Eine solche Planung ist von Natur aus weder föderalistisch noch antiföderalistisch, sondern gestaltet sich entsprechend der bei ihrer Ausarbeitung und Durchführung verwandten Methoden und der allgemeinen Rahmenbedingungen. Auf europäischer Ebene kann eine Planung zumindest ebenso flexibel und dezentralisiert sein wie die französische Planification, die weitgehend die Autonomie der Unternehmen unangetastet läßt. Jede europäische Planung wird auf der Grundlage nationaler und regionaler Teilpläne aufbauen. Das bedeutet, daß nicht nur die Vertreter der Nationalstaaten und deren Interessen, sondern auch die der einzelnen Regionen Berücksichtigung finden.

Die Europäische Gemeinschaft weist bereits heute föderative Züge auf. Gegenwärtig fehlen ihr noch wesentliche Attribute eines Staates, insbesondere das europäische Bewußtsein. Beides muß erst noch geschaffen werden. Wenn es auch noch zu früh ist, konkrete Aussagen über die endgültige Gestalt der Europäischen Gemeinschaft zu machen, so lassen die bereits vorhandenen und hier aufgezeigten föderativen Elemente darauf schließen, daß die zukünftige Europäische Gemeinschaft sowohl in ihrem institutionellen Aufbau wie in ihrer Willensbildung einem Bundesstaat gleichen wird.

ZU DIESEM BUCH

Mit diesem Band legt das Bildungswerk Europäische Politik zu einem kritischen Zeitpunkt der europäischen Einigung einige grundlegende Beiträge zur Theorie der Integration vor.

Dusan Sidjanski stellt den institutionellen Aufbau der Gemeinschaft aus der Sicht des Föderalisten in Analogie zum Schweizer Bundesstaat dar. Die Beiträge von Ernst B. Haas und Leon N. Lindberg - zwei prominenten Vertretern der amerikanischen funktionalistischen Integrationstheorie - ergänzen frühe Vorstellungen von einer „Automatik“ des Einigungsprozesses durch eine Theorie, die zu erklären vermag, warum gerade bei fortschreitender Integration verschärfte Auseinandersetzungen über die Institutionen und Verfahrensregeln der Gemeinschaft zu erwarten sind. Ronald Clapham macht deutlich, daß bei der Fortentwicklung zur Wirtschaftsunion das Problem der Wirtschaftsordnung der Gemeinschaft in den Vordergrund rückt und neuen politischen Zündstoff schafft. Der Beitrag von Wolfgang Schröder schließlich läßt erkennen, daß die eindrucksvollen Erfolge der wirtschaftlichen Integration noch nicht bis in die Bastione nationalstaatlicher Souveränität, wie z. B. die Währungs- und Finanzpolitik, vorgedrungen sind. Dieser Sammelband liefert wertvolle Erkenntnisse für jeden, der sich in grundlegender Weise mit den Problemen der Einigung Europas befassen will.