

Die Organe der EWG in der Krise

Über den institutionellen und juristischen Status der Europäischen Gemeinschaften bestehen angesichts der latenten europäischen Krise eine Reihe von feingesponnenen Theorien. Es ist hier nicht der Ort, um sie zur Darstellung zu bringen. Lediglich auf eins soll aufmerksam gemacht werden: Montan-Union, EWG und Europäische Atomgemeinschaft haben einen anderen Status als UNO und entsprechende Gremien. Beschlüsse *dieser* Organisationen werden nur dann in einem der Mitgliedsstaaten wirksam, wenn sie von den dafür zuständigen Organen für den nationalen Rechtsbereich übernommen werden; sehr oft ist dazu eine Ratifizierung durch das nationale Parlament notwendig.

Beschlüsse des Ministerrates der Europäischen Gemeinschaften im Rahmen der ihm durch die Verträge vorgegebenen Befugnisse werden dagegen *direkt* in den Mitgliedsstaaten wirksam; die nationalen Verfassungsorgane haben dann keinen Einfluß mehr. Sie müssen den Gemeinschaften ihre Unterstützung leihen, wenn sie zur Durchführung ihrer Aufgaben Auskünfte benötigen oder Recherchen anstellen müssen. Die Entscheidungen des Ministerrates, der EWG-Kommission und des Gerichtshofes sind vollstreckbare Titel (Art. 192 EWG-Vertrag). Eine Zwangsvollstreckung wird von den dafür zuständigen Organen der Mitgliedstaaten durchgeführt. Die EWG-Kommission verfügt ja weder über einen Verwaltungsunterbau auf der Ebene der Länder noch über eine „Europa-Polizei“.

Aus diesen und anderen Merkmalen der Europäischen Gemeinschaften wird sehr oft geschlossen, die EWG habe bundesstaatlichen Charakter. So bedient sich auch in der

Bundesrepublik Deutschland die Zentralgewalt — Bundestag und Bundesregierung — der Verwaltung wie der Polizei der Bundesländer, um ihre Beschlüsse in die Realität umzusetzen. Allerdings wird an dieser Stelle ein wesentlicher Unterschied zwischen einem Bundesstaat und den Europäischen Gemeinschaften deutlich. In der Verfassung der Bundesrepublik ist der sogenannte „Bundeszwang“ vorgesehen. Er gibt der Zentralgewalt die Möglichkeit, mit renitenten Bundesländern fertigzuwerden. Das ist bei der EWG nicht gegeben. Artikel 192 des EWG-Vertrages schließt ausdrücklich die Möglichkeit aus, Zwangsmaßnahmen gegen die Regierungen, gegen die Nationalstaaten durchzusetzen. Sie sind nur gegen Organisationen, Firmen und Einzelpersonen anwendbar. Die EWG-Kommission kann also nicht die nationale Polizei gegen ihre eigene Regierung marschieren lassen.

Sollte ein Mitglied seinen Verpflichtungen aus dem Vertrag oder einem europäischen Gesetz nicht nachkommen, so gibt es für die Partner lediglich die Möglichkeit, diesen Rechtsbrecher vor dem Europäischen Gerichtshof verurteilen zu lassen. Anschließend ist es für die anderen Mitgliedstaaten möglich, ihrerseits Maßnahmen zu ergreifen, um sich vor den negativen Auswirkungen des Vertragsbruchs zu schützen. Hier liegt allerdings ein zentrales Problem. Es würde ein Prozeß von sich gegenseitig verstärkenden Revanche-Akten ausgelöst werden, der die Gemeinschaft sehr schnell zerstören müßte. Damit wird deutlich, daß die Basis der Europäischen Gemeinschaften gegenseitiges Wohlverhalten und Vertrauen ist. Zwang hilft nicht weiter, da er nicht wirksam werden kann. Selbst eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof bei grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten hat nur dann einen Sinn, wenn es darum geht, vor der Öffentlichkeit und der Geschichte die Verantwortung für das Scheitern der Integration zu manifestieren.

Die EWG hat bestenfalls bundesstaatlichen Charakter. Zudem hat sie nur für einen begrenzten Bereich der wirtschaftlichen Integration Befugnisse. Damit eng zusammenhängende Bereiche der Innen- und Außenpolitik bleiben auch weiterhin in rein nationaler Zuständigkeit.

Das institutionelle Bild, das die Montan-Union, die EWG und Europäische Atomgemeinschaft bieten, ist einheitlich. Die drei Gemeinschaften verfügen über einen eigenen Verwaltungsapparat, der von drei *Kommissionen* — der Hohen Behörde für Kohle und Stahl, der Euratom-Kommission, der EWG-Kommission — geleitet wird. Zu den drei Gemeinschaften gehört jeweils als politisches Entscheidungszentrum ein spezieller *Ministerrat*. Das *Europäische Parlament* ist für alle drei Gemeinschaften als Kontrollinstanz zuständig. Der *Europäische Gerichtshof* entscheidet bei allen Streitfragen, die sich aus der Anwendung der Verträge und der Tätigkeit der einzelnen Organe für die Beteiligten und Betroffenen ergeben. Schließlich ist den drei Gemeinschaften ein berufsständisches Beratungsgremium beigegeben. Für die Montan-Union ist das der *Beratende Ausschuß*, für EWG und Euratom der *Wirtschafts- und Sozialausschuß*.

Eine Einzelbetrachtung der Stellung der Institutionen heute kann sich auf das Zusammenspiel „Kommission“, „Ministerrat“, „Europäisches Parlament“ beschränken. Der Gerichtshof wie die berufsständischen Gremien stellen auch für Frankreich keine Probleme. Sie sind entsprechenden Vorbildern in den Mitgliedstaaten nachgebildet.

II

Die *Kommissionen* von Montan-Union und EWG bestehen jeweils aus 9 Mitgliedern. Die Euratom-Kommission hat 5 Mitglieder. Der bereits beschlossene Zusammenschluß der Exekutiven zu einer einzigen europäischen Kommission (sie wird 14 Mitglieder haben) wird auch die drei getrennt arbeitenden Bürokratien verschmelzen. Es ist heute

DIE ORGANE DER EWG IN DER KRISE

durchaus von Interesse zu konstatieren, wie die Hohe Behörde der Montan-Union, trotz ihrer beträchtlichen supranationalen Rechte, durch die erfolgreichen Eingriffe der Mitgliedstaaten auf ihre personelle Zusammensetzung und die abnehmende Bereitschaft der Regierungen zu konstruktiver Mitarbeit schrittweise an Einfluß verlor. Dieses Schicksal könnte auch einer einheitlichen europäischen Exekutive „blühen“.

Die starke Stellung der EWG-Kommission als Vorbild für die einheitliche Europäische Exekutive beruht weniger auf vertraglich verankerten Rechten. Sie hat dreifachen Grund:

die in ihr vertretenen 9 Männer sind in ihrer Mehrheit dynamische, unabhängige und mutige Politiker,

sie konnten bisher stets zu ihrer Hilfe die öffentliche Meinung mobilisieren, wenn ihren europäischen Lösungsvorschlägen zu starke nationale Egoismen entgegentraten;

eine positive Mitarbeit aller Mitgliedstaaten am Aufbau der EWG gibt ihr eine zentrale Stellung als Motor und Schiedsrichter im Ringen um Europas Zukunft.

Die Aktivität der französischen Regierung richtet sich vor allem darauf, die personelle Zusammensetzung der Kommission zu verändern und ihre Öffentlichkeitsarbeit stark einzuschränken. Der Kompromiß von Luxemburg gibt die Möglichkeit, dieses Ziel noch zu erreichen.

Theoretisch verfügt die EWG, orientiert an bundesstaatlichen Vorbildern, über zwei Kammern: das Europäische Parlament und der Ministerrat als Länderkammer. Allerdings sind die Gesetzgebungsbefugnisse sehr ungleich auf diese beiden Organe verteilt. Während das Europäische Parlament nur *konsultativ* beteiligt ist, liegt die Legislativbefugnis ausschließlich beim Ministerrat. Er verfügt in Brüssel über ein Sekretariat von einigen hundert Beamten. Ferner sind die nationalen Bürokratien direkt engagiert. Sie instruieren ihre nationalen Minister als Vertreter ihres Landes im Ministerrat über die besondere Interessenlage. Faktisch ringen also zwei Arten von Bürokratien — die europäische Bürokratie der EWG und die nationalen Bürokratien der Mitgliedstaaten — um europäische Lösungen. Eine Schwächung der EWG-Kommission müßte diesen für Europas Zukunft wichtigen Dualismus auflösen und zu einem rein nationalen Kuhhandel führen.

Beschlüsse des Ministerrates schaffen, wie bereits dargestellt wurde, direkt anwendbares nationales Recht. Ihr Zustandekommen unterliegt nur sehr bedingt parlamentarisch demokratischen Kontrollen. Einmal hat das Europäische Parlament kaum Einfluß, zum anderen sind die nationalen Parlamente ausgeschaltet. Solange alle wesentlichen Fragen nur einstimmig im Ministerrat beschlossen werden können, ist eine gewisse Kontrolle des nationalen Parlaments noch gegeben, da es dann noch möglich ist, dem nationalen Minister durch eine unmißverständliche Willensäußerung quasi ein gebundenes Mandat mit auf seinen Weg zu einer wichtigen Abstimmung im Ministerrat zu geben. Mehrheitsentscheidungen geben diese Möglichkeit nicht mehr — so sehr sie auch aus anderen Gründen wesentlich sein können.

Der EWG-Vertrag sieht Mehrheitsentscheidungen zweierlei Natur vor. Einmal wurden eine Reihe von Entscheidungen von Anbeginn an mit qualifizierter Mehrheit gefällt, die für die ökonomische und politische Entwicklung der Gemeinschaft von sekundärer Bedeutung sind. Entwicklung der Zoll-Union durch Modifizierung von Zollgesetzen, Einzelaspekte der praktischen Durchführung der Freizügigkeit, Durchführungsverordnungen zur Sicherung des Wettbewerbs sind nicht politisch relevant. Niemand denkt daran, hier Einstimmigkeit für die Zukunft zu fordern.

Der Vertrag gibt dagegen seit Anfang dieses Jahres die Möglichkeit, in drei wesentlichen Bereichen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu fällen: in der Landwirtschaftspolitik, der Außenhandelspolitik und der Verkehrspolitik. Allerdings gibt Artikel 75, 3 des EWG-Vertrages die Möglichkeit eines nationalen Vetos, wenn Beschlüsse für eine gemeinsame Verkehrspolitik nationalen Lebensinteressen zuwiderlaufen. Hier

haben also die Betroffenen, insbesondere die Niederländer, für einen für sie lebenswichtigen Bereich ein Instrument, die Rückkehr zur Einstimmigkeit zu erzwingen, das die französische Regierung während der EWG-Krise allgemein forderte.

III

Der *Kompromiß von Luxemburg* hat in dieser Frage Einstimmigkeit darüber gebracht, daß die Meinungsverschiedenheiten zwischen Frankreich und den Fünf über diese Frage nicht beizulegen waren. Agrarpolitik und Außenhandelspolitik sind Bereiche, in denen Beschlüsse wirtschaftlicher Art direkte und deutliche Auswirkungen in der Innen- und Außenpolitik haben. Die Agrarpolitik der EWG bestimmt Lebensstandard, Zukunft und Verhältnis zum Staat bei unserer Landwirtschaft. Sie entscheidet über den Erfolg der *Kennedy-Runde* und beeinflußt damit entscheidend die Zukunft der atlantischen Partnerschaft. Die damit verbundene Außenhandelspolitik ist besonders im Verhältnis zu den Staaten des Ostblocks ein untrennbarer Teil der allgemeinen Außenpolitik. Hier wird der politische Impetus der wirtschaftlichen Integration im Rahmen der EWG deutlich. Hier setzt aber auch die französische Opposition ein. Sie will sich nicht die Hände in ihrer nationalen Außenpolitik binden lassen. Sie leugnet damit den politischen Charakter der EWG und will sie zu einem Instrument zur Zusammenlegung wirtschaftlicher Potenzen degradieren, doch die nationalen Souveränitäten getrennt lassen. Diese Politik könnte dazu führen, daß die Fünf über die EWG der französischen Wirtschaft Erleichterung und Unterstützung bringen, die Frankreichs Außenpolitik zum Verfolg nationaler Ziele einsetzt, die den europäischen Sicherheitsinteressen zuwiderlaufen.

In jedem Fall muß konstatiert werden, daß der Kompromiß von Luxemburg qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in für eine Nation lebenswichtigen Fragen unmöglich gemacht hat. Agrarpolitik wie Außenhandelspolitik der EWG werden ebenso einstimmig festgelegt werden müssen wie eine gemeinsame Sozialpolitik, Konjunkturpolitik, Raumordnungspolitik usw. Hier wie bei der Frage der Steuer- und Rechtsharmonisierung und des Beitritts neuer Mitglieder gibt es sowieso keine andere Möglichkeit auf Grund eindeutiger Vorschriften des EWG-Vertrages.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wird bis Mitte 1967 die restlichen Binnenzölle (20 vH) zwischen den Mitgliedstaaten abgebaut haben. Gleichzeitig wird der gemeinsame Außenzollsatz voll eingeführt sein. Es kommt deshalb darauf an, die Zollunion durch gemeinsame wirtschaftspolitische Regeln gestalten zu können. Einstimmige wirtschaftspolitische Beschlüsse im Ministerrat schaffen supranationale Befugnisse für die Organe der EWG, wie die Beschlüsse im einzelnen auch immer aussehen mögen. Die drängende Frage, die uns heute bewegen muß, ist, ob Frankreich einstimmige Beschlüsse akzeptieren wird, die diese Konsequenzen haben?

IV

Die bisherige Argumentation hat deutlich gemacht, daß das *Europäische Parlament* ein Schattendasein führt. Seine 142 Abgeordneten werden von den sechs nationalen Parlamenten delegiert. Dabei gibt es keine allgemeinverbindlichen Richtlinien. Die Bundesrepublik und die Benelux-Länder senden jeweils Delegationen, die dem politischen Kräfteverhältnis im nationalen Parlament entsprechen. Frankreich hat die Kommunisten von einer Repräsentanz im Europäischen Parlament ausgeschlossen. Italien hat seit den letzten Wahlen im Jahr 1963 keine neue Delegation benannt; so bleiben Kommunisten und Nenni-Sozialisten vom Europäischen Parlament ferngehalten. Seit dieser Wahl sitzen fünf Delegierte Italiens im Europäischen Parlament, die zu Hause Privatmänner sind, da sie nicht wiedergewählt wurden.

DIE ORGANE DER EWG IN DER KRISE

Auf diese Weise entsprechen die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament nicht den politischen Realitäten. Allgemeine und direkte Wahlen zum Europäischen Parlament könnten zwar diesen Zustand ändern, sind aber solange nicht zu vertreten, als dem Parlament keine echten Befugnisse gegeben werden. Zudem ist eine Neigung zu diesen ersten europäischen Wahlen zur Zeit kaum vorhanden.

Das Europäische Parlament soll die Exekutiven kontrollieren und an der europäischen Gesetzgebung dadurch teilhaben, daß es durch den Ministerrat konsultiert wird. Aus den Stellungnahmen des Europäischen Parlaments ergeben sich faktisch keine Konsequenzen. Nach Jahren eines überschäumenden europäischen Enthusiasmus ist diese Tatsache allgemein deutlich geworden. Daraus mußten sich für die personelle Zusammensetzung und die sachliche Arbeit des Europäischen Parlaments Konsequenzen ergeben. Sie vermindern den schwachen Einfluß des Parlaments zusätzlich. Europäische Wahlen können die Schwungkraft dieses „circulus vitiosus“ nur verstärken.

Nach der Fusionierung der drei Kommissionen sollen die unterschiedlichen drei Verträge der Montan-Union, der EWG und der Europäischen Atomgemeinschaft verschmolzen werden. Der neue Integrationsvertrag wird auf sich warten lassen, da die EWG-Krise nur aufgeschoben wurde und immer deutlicher in die *NATO-Krise* einmündet. Nur ein Scharlatan könnte angesichts dieser Situation versuchen, diese Darstellung der aktuellen Lage durch eine Prognose über die zukünftige Entwicklung abzuschließen.