Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 45 (1965-1966)

Heft: 9

Artikel: Das Problem der Demokratie im System der europäischen Gemeinschaften

Autor: Zeller, Willy

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-161773

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

in der vorhin zitierten Arbeit richtig sagt, ist es ein Denkfehler, vom Bestehen autonomer und scharf definierter nationaler Kulturen europäischer Länder zu sprechen. Diese Länder schulden sich gegenseitig in den lebendigsten Äußerungen ihrer Kultur, in der Literatur, der Musik und der Kunst so viel, daß bei aller Vielfalt und Verschiedenheit doch das Gemeinsame weit überwiegt. Diese Gemeinsamkeit schafft die letzte Voraussetzung für einen fruchtbaren Dialog über die Saane, die ich nennen möchte: Die *Liebe zu einem gemeinsamen großen Erbe*, die auch der Ansporn zur künftigen Tätigkeit der «Alliance culturelle romande» bleiben möge.

Die französische Fassung des vorstehenden Aufsatzes ist als Vorwort zu der von der Alliance culturelle romande herausgegebenen Schrift «Dialogue à travers la Sarine» erschienen.

Das Problem der Demokratie im System der europäischen Gemeinschaften

WILLY ZELLER

«Délibérer est le fait de plusieurs. Agir est le fait d'un seul.» Diese Worte finden sich in den Kriegsmemoiren General *de Gaulles*, an der Stelle, die von der Rolle der provisorischen Versammlung handelt, die sich im November 1943 in Algier als «Dialogspartner» von de Gaulles provisorischer Regierung etablierte. Es wird damit das Verhältnis zwischen den Funktionen der Versammlung und des «pouvoir» charakterisiert. Der General erklärt, er habe schon damals die Ohnmacht der Parteien und die Unfähigkeit der Parlamente, Macht auszuüben, vorausgesehen, die später zum konstitutionellen Drama Frankreichs geworden seien. «Le pouvoir», das ist für ihn die Exekutive, namentlich ihre Spitze, die Staatsleitung, die nach der Verfassung der Fünften Republik dem Präsidenten gehört. Sie besitzt die Verantwortung, die ihr das Recht und die Pflicht zukommen läßt, zu handeln. Verkörpert ist sie in der Nation, nicht darunter, nicht darüber. Sie bedarf der zentralstaatlichen Konzeption ebenso, wie sie die überstaatliche Verantwortung verwerfen muß.

Für die europäischen Föderalisten mochte es daher eine bittere Erfahrung, konnte aber nicht eigentlich eine Überraschung sein, daß Frankreich Mitte

dieses Jahres die Krise der europäischen Gemeinschaften provozierte, als es sich der Drohung ausgesetzt sah, eine unmittelbar praktische Verwirklichung des überstaatlichen Prinzips und eine partielle Machtübertragung auf die überstaatlichen Institutionen, namentlich das Europäische Parlament, zu erleben. Was die EWG-Kommission über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik in der Endphase des gemeinsamen Agrarmarktes — deren Beginn von Anfang 1970 auf Mitte 1967 vorverlegt werden sollte — vorschlug, bedeutete die Schaffung einer eigenen Finanzhoheit der Gemeinschaft sowie eine echte, wenn auch in mäßigen Grenzen bleibende Stärkung der Rolle der Kommission selbst und der Befugnisse der parlamentarischen Versammlung der Sechsergemeinschaften. Während ihre Anträge in den Augen vieler Föderalisten nicht nur der Wünschbarkeit einer politischen Fortentwicklung der Gemeinschaften gehorchten, sondern auch im Verlust bisheriger Budgetkompetenzen der nationalen Parlamente auf dem Gebiet der Agrarpolitik eine praktische Rechtfertigung fanden, gehörten sie in französischen Augen zu den «künstlichen und verfrühten Problemen», von denen Außenminister *Couve de Murville* am 16. Juni 1965 vor der Nationalversammlung sprach. Kritik an der Kommission darüber, daß sie es überhaupt gewagt habe, derartige «politische» Vorschläge zu machen, statt dies den Regierungen zu überlassen, bekam man seither aus Paris reichlich zu hören. Für Präsident de Gaulle waren, wie sich in der Pressekonferenz vom 9. September zeigte, die Anträge der Kommission über die Budgetbefugnisse des Parlaments nichts weiter als eine Bestätigung der durch nichts gerechtfertigten «Usurpierung» von Rechten, die sich die Kommission selbst anmaßte. Wer geglaubt hatte, man könne, weil für das Agrarland Frankreich sehr gewichtige materielle Interessen auf dem Spiel stünden, bei dieser günstigen Gelegenheit im Elysée den «Geist des Vertrags von Rom» einpflanzen, sah sich von einer Illusion befreit.

Existenz der Gemeinschaften oder demokratisches Prinzip?

Man begann sich — und zwar nicht nur unter den Romantikern der europäischen Einigung — die Frage zu stellen, ob es jetzt nicht erforderlich sei, bis zur letzten Konsequenz die Gemeinschaftsprinzipien zu verteidigen, die in der autonomen institutionellen Ordnung und in den besonderen Entscheidungsverfahren der europäischen Gemeinschaften ihren Ausdruck gefunden haben. Sollte es zulässig sein, nach französischem Wunsch und unter französischer Erpressung zum System der «klassischen» Allianz zwischen souveränen europäischen Nationen zurückzukehren, nachdem man gerade im besonderen Gemeinschaftssystem, das weit über gewöhnliche völkerrechtliche Verhältnisse hinausreiche, das einzige taugliche Mittel gesehen hatte, um den Nationalismus

und die vielfältigen Risiken einer prekären europäischen Gleichgewichtspolitik zu überwinden?

Die Fragen wurden und werden sehr ernsthaft gestellt. Was verdient die Priorität, das Fortbestehen der Gemeinschaften oder das «demokratische Prinzip»? Darf das zweite dem ersten geopfert werden? Dieses Thema kam im vergangenen Mai im Haag anläßlich einer Tagung der «Europäischen Bewegung in den Niederlanden» zur Sprache, auf die einige Hinweise angebracht erscheinen[1].

Der überwiegende holländische Mehrheitsstandpunkt, der von der Notwendigkeit eines nachdrücklichen Militierens für die Förderung der Gemeinschaftsorgane und namentlich die Stärkung des Straßburger EWG-Parlaments ausgeht, wurde von einer Reihe von Politikern aller fünf maßgeblichen Parteien vertreten und vom Utrechter Staatsrechtler Professor *P. J. G. Kapteyn* anschaulich analysiert und begründet. Wenn es die «Expertokratie» ist, welche die Gemeinschaften immer mehr beherrscht und auch die Elemente erfaßt, deren Kontrolle den nationalen Parlamenten infolge der «Vergemeinschaftung» der Wirtschafts- und Sozialpolitik verloren geht, dann wird, wie Kapteyn darlegte, nicht nur die Entfremdung des Bürgers von den öffentlichen Angelegenheiten den kritischen Punkt überschreiten, sondern es wird auch eine Lage geschaffen werden, in der die nationalen Parlamente dieser Bewegung selbst Einhalt gebieten wollen. Damit würden sie aber nichts anderes tun, als die Integration materiell in Frage zu stellen. Der Verzicht auf «Demokratisierung» der Gemeinschaften könne also zu deren materiellem Stillstand führen. Damit verurteile er sich selbst.

Die Gegenthese vertrat ein des Gaullismus so unverdächtiger «Europäer» wie *Max Kohnstamm*, Vizepräsident des «Monnet-Komitees» (Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa). Er warnte davor, der parlamentarisch-demokratischen «Techniken» wegen die Substanz der europäischen Gemeinschaften zu gefährden, weil diese Gemeinschaften eine unerläßliche Voraussetzung für die Verwirklichung und Erhaltung demokratischer Verhältnisse seien. Demokratie im Sinne der Einflußnahme des Bürgers auf die öffentlichen Angelegenheiten und auf die Bestimmung derer, die darüber entscheiden, kann nach Kohnstamm nur im Frieden und bei einem vernünftigen Maß an Sicherheit nach innen und außen gedeihen, und nicht in einer Zeit dauernder Bedrohung. Da aber Friede und Sicherheit der europäischen Völker an deren Einigung gebunden seien, und da für diese Einigung die europäischen Gemeinschaften bisher das weitaus tauglichste Mittel geliefert hätten, sei ihr Fortbestehen auch eine Prämisse der «Demokratisierung» oder der Lebensfähigkeit der Demokratie in Europa. Zudem seien die Gemeinschaften ein Abwehrmittel gegen einen antiamerikanischen Nationalismus, der, wenn diese Gemeinschaften fehlten, jedenfalls leichter von Frankreich aus andere westeuropäische Länder infizieren könnte.

Der Streit um den Primat der Existenz der europäischen Gemeinschaften oder des demokratischen Prinzips läßt sich kaum global entscheiden. Er sollte, obschon die Bedeutung des institutionellen und damit politischen Charakters der Integration im Sechsereuropa keineswegs unterschätzt werden darf, auch nicht auf die vereinfachte Frage reduziert werden, ob das Europäische Parlament Attribute nach dem Muster nationaler Parlamente erhalten sollte oder nicht. Nationale Schemata auf die Gemeinschaften zu übertragen, hieße deren Sui-generis-Charakter verkennen. Die europäischen Föderalisten streben zwar einen Bundesstaat an, aber dieser ist in den Gemeinschaften noch nicht verwirklicht, und deren Ministerrat, in welchem sich die (von den nationalen Parlamenten kontrollierten) Regierungen zur Geltung bringen, scheint einstweilen als zentrales Entscheidungsorgan schwerlich ersetzbar zu sein.

Jedenfalls kann die Frage nicht umgangen werden, ob die «strukturellen» Gegebenheiten für die Übertragung weitgehender legislativer Kompetenzen an das Europäische Parlament wirklich gegeben seien. Zu den Sachkennern, die diese Frage verneinen, gehört der Luxemburger Professor *Pierre Pescatore*, der in einem Universitätskolloquium dazu folgendes zu bedenken gab[2]:

Wenn über die Fusion der Institutionen der drei europäischen Gemeinschaften hinaus einmal diese Gemeinschaften selbst (EWG, Montanunion und Euratom) in eine einzige Gemeinschaft verschmolzen werden, ergeben sich daraus für die einzelnen Institutionen und ihre Aufgaben sehr unterschiedliche Konsequenzen. Hinsichtlich des Europäischen Parlaments stellen sich zunächst, das heißt auf Grund der bestehenden Gemeinschaftsverträge, nur Probleme prozeduraler Art. Darüber hinaus wird allerdings die Frage gestellt, ob man von der Gelegenheit der Fusion der Gemeinschaften nicht werde Gebrauch machen müssen, um durch die Umgestaltung des Charakters des Europäischen Parlaments, durch die Ausdehnung seiner Befugnisse und durch die Änderung seiner Stellung im institutionellen System, Europa «demokratischer» zu gestalten. Nach einer kurzen Analyse der Hauptbefugnisse nationaler Parlamente, die sich aus den vier Elementen der Bestimmung der politischen Orientierung und Kontrolle, der Ausübung der legislativen Macht, der Kontrolle der Außenbeziehungen und der Handhabung der finanziellen Kontrolle (Budgetrecht und Steuerhoheit) zusammensetzen, kam Pescatore zum Schluß, daß «eine Erhöhung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, wenn sie nicht nur eine Fassade sein soll, eine absolut fundamentale Umwandlung der institutionellen Gesamtstruktur verlangen würde». So müßte der Ministerrat der Gemeinschaft, der bisher lediglich Konsultationsverpflichtungen gegenüber dem Parlament hat, diesem gegenüber verantwortlich werden und ihm die normative und finanzielle Entscheidungsmacht übertragen. Voraussetzungen dazu wären einerseits die direkte Wahl des Europäischen Parlaments durch die «euro-

päischen Bevölkerungen» und anderseits die Verwandlung des Ministerrates der Gemeinschaft in eine echte europäische Regierung. Der Abbau der nationalen Souveränitäten müßte radikal sein, und die doch noch weitgehend internationale Struktur der Gemeinschaft müßte zu einer eindeutig bundesstaatlichen Struktur werden. Die Voraussetzungen einer solchen profunden Wandlung sind nach der Überzeugung Pescatores nicht erfüllt und werden es auch im geplanten Zeitpunkt der Fusion der Gemeinschaften nicht sein.

Es sei allerdings festgehalten, daß auch Pescatore den europäischen Gemeinschaften eine «Überlegenheit über alle anderen Formen internationaler Organisation» zuerkennt und diese Überlegenheit dem institutionellen System zuschreibt. Der Schlüssel zum bisherigen Erfolg der EWG liegt für ihn aber im Zusammenwirken zwischen dem Ministerrat und der Kommission, also «zwischen dem Organ diplomatischen Charakters, das aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist, und dem als unabhängiger Ausdruck des Gemeinschaftsinteresses eingesetzten Organ».

Spannungsverhältnisse zwischen nationalen Parlamenten, EWG-Ministerrat und Europäischem Parlament

Nach der Auffassung einer großen Mehrheit des Europäischen Parlaments haftet freilich dem institutionellen System ein schwerwiegender Mangel an, solange dieses Parlament nicht wirksam in das Zusammenwirken zwischen Kommission und Rat eingeschaltet ist. Wie das Parlament im Jahr 1963 mit der Annahme des «Furler-Berichts[3]» zum Ausdruck brachte, besteht eines der großen Probleme darin, daß beim Übergang von Befugnissen von den nationalen Parlamenten auf die europäischen Organe die Regeln der Gewaltentrennung nicht respektiert worden seien. «Im allgemeinen», so schrieb damals der frühere deutsche Präsident des Europäischen Parlaments, «gingen zwar die Befugnisse der Regierungen auf die europäischen Exekutiven und auf die Ministerräte und diejenigen der Gerichte auf den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften über. Es ist jedoch offenkundig, daß die Befugnisse, die die nationalen Parlamente abgaben, nur in geringem Umfang dem Europäischen Parlament zukamen. Die wesentlichsten dieser Befugnisse sind auf die Ministerräte und die Kommissionen übergegangen, womit sich das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive in der ganzen Gemeinschaft stark zugunsten der Regierungen und zuungunsten der Parlamente verschob.»

Es ist allerdings eine nicht unbesehen zu bejahende Frage, ob die nationalen Parlamente wirklich einer Weitergabe beliebiger legislativer Rechte, die heute der EWG-Ministerrat besitzt, an das Europäische Parlament zustimmen würden. Die nationalen Regierungsmitglieder, aus denen der EWG-Ministerrat zusammengesetzt ist, bleiben ja immerhin noch, jedenfalls in der Gesamtfüh-

rung ihrer Geschäfte, der Kontrolle ihrer nationalen Parlamente unterstellt, obwohl der EWG-Ministerrat nach dem Vertrag von Rom ebenfalls ein autonom handelndes Gemeinschaftsorgan ist. Die Frage ist denn auch in gewissen Kreisen geradezu «klassisch» geworden, ob es der deutsche Bundestag ohne weiteres gebilligt hätte, wenn man dem Europäischen Parlament das Recht eingeräumt hätte, etwa mit einfacher Mehrheit über den EWG-Getreidepreis zu entscheiden. Der Getreidepreisbeschluß des Ministerrates vom 15. Dezember 1964 war für die Bundesrepublik schwer genug, aber das deutsche Parlament behielt, wie *Ernst Kobbert* im Europa-Archiv in Erinnerung rief, immerhin die Möglichkeit, von den deutschen Ministern über die Brüsseler Geschehnisse Rechenschaft zu verlangen[4].

Ein Gegenargument kann man zum Beispiel in Holland oft hören. Es lautet, so lange man dem Europäischen Parlament keine weitergehenden legislativen Befugnisse übertrage, schaffe man ein Spannungsverhältnis zwischen dem EWG-Ministerrat und den nationalen Parlamenten, das die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft ernstlich beeinträchtigen könne. Die nationalen Parlamente würden dann nämlich versuchen, die nationalen Minister vor den jeweiligen Verhandlungen des EWG-Ministerrates zu binden und damit ihren Verhandlungsspielraum möglichst einzuengen. Dadurch könnten Ratsbeschlüsse erschwert oder sogar unmöglich gemacht werden. Damit würde man ungewollt den Integrationsfortschritt blockieren. Es ist in diesem Zusammenhang übrigens charakteristisch, daß es gerade in den Niederlanden zu Auseinandersetzungen über die Eigenverantwortlichkeit der Minister und das Maß ihrer zulässigen Beeinflussung durch das Parlament in internationalen Verhandlungen kam. Anderseits gab es auch Stimmen, welche die Einflußmöglichkeiten nationaler Parlamente auf den EWG-Ministerrat als eine Illusion bezeichneten, die um so größer sei, je mehr sich dieser Ministerrat der Technik des «package deal», des allumfassenden Kompromisses, nach nächtelangen «Marathonsitzungen» bediene.

Die materiellen Forderungen des Europäischen Parlaments

Im bereits zitierten Furler-Bericht hieß es zu diesem Problem: «Die nationalen Parlamente können zwar ihren Regierungen Empfehlungen für ihr Verhalten im Ministerrat geben, aber sie können das neue Gemeinschaftsrecht weder mindern noch ändern.» Welche praktischen Schlußfolgerungen wurden daraus in bezug auf die Rolle des Europäischen Parlaments gezogen? Die Antwort auf diese Frage fand sich in einer vom Parlament angenommenen Resolution zum Furler-Bericht, in der man auch zahlreiche schon in früheren Straßburger Dokumenten und Debatten ausgesprochene Wünsche wiederfand.

Die Anregungen des Parlaments zur Stärkung seiner Zuständigkeiten und Befugnisse wurden aufgeteilt in unmittelbar zu verfolgende Ziele, die durch

eine Verbesserung der Praxis im Rahmen der bestehenden Gemeinschaftsverträge erreicht werden sollten, und in Forderungen «zum weiteren Ausbau seiner Befugnisse». Sachlich umfaßten sie die Einsetzung der Exekutiven mit dem Fernziel einer Teilnahme des Parlaments an deren Investitur, einen Ausbau des Konsultationsrechts, das schließlich in «ein Zustimmungsrecht in allen entscheidenden Bereichen und grundsätzlich bei legislativen Beschlüssen» ausmünden sollte, eine Ratifizierungsbefugnis in bezug auf internationale Abkommen, deren Verwirklichung eine verbesserte Konsultationspraxis vorausgehen sollte, die Weiterentwicklung des Budgetrechts, an deren Ende das volle Entscheidungsrecht über den Gemeinschaftshaushalt und die «Erschließung direkter Finanzquellen für die Gemeinschaft» stehen sollte, und die Kompetenz zur Wahl der Mitglieder des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.

Später konzentrierten sich die Debatten auf die parlamentarischen Budgetrechte, obwohl die Holländer auch im EWG-Ministerrat immer wieder darüber hinaus die Forderung nach einem legislativen Vetorecht des Parlaments gegenüber dem Rat erhoben. Als die EWG-Kommission am 31. März 1965 ihre Anträge über die Finanzierung der Agrarpolitik während der restlichen Übergangszeit des gemeinsamen Landwirtschaftsmarktes und für dessen Endphase dem Rat übermittelte, schlug sie eine Revision des geltenden Budgetentscheidungsverfahrens vor. Danach sollte der Ministerrat Änderungswünsche des Parlaments zu dem vom Rat bereinigten Budgetentwurf nur mit Mehrheiten ablehnen können, die besonders dann groß (fünf von sechs Mitgliedländern) sein müßten, wenn die Kommission ihrerseits die Änderungswünsche des Parlaments befürworten würde. Andernfalls sollten die Anträge des Parlaments den Vorrang vor den ursprünglichen Stellungnahmen des Ministerrates haben.

Die Budgetkompetenzen sollten also — nach einem ziemlich komplizierten System — geteilt werden. Immerhin galten die Vorschläge der Kommission als gemäßigt. Präsident *Hallstein* sagte selbst in einer nach dem Ausbruch der EWG-Krise gehaltenen Rede, es sei respektiert worden, «daß prinzipiell der Ministerrat Budgetorgan ist, und nicht das Parlament[5]». Dem Parlament war die Kommission denn auch zu wenig weit gegangen; denn in einer in seiner Maisession 1965 verabschiedeten Resolution beanspruchte es gewichtigere Rechte, insbesondere ein letztinstanzliches, mit qualifizierter Mehrheit auszuübendes Entscheidungsrecht über das Gemeinschaftsbudget sowie die Erhebung des Parlaments zur eigentlichen Budgetbehörde in einer späteren Phase, in der das Parlament nach Möglichkeit durch direkte Volkswahl zu bestimmen wäre[6].

Die Vision des europäischen Zweikammersystems

Bei der Formulierung ihrer Forderungen glaubten die Vorkämpfer verstärkter Rechte des Europäischen Parlaments sich doch auf einige allgemeine Zeichen des guten Willens der sechs Regierungen stützen zu können. Hatten nicht die

Staats- oder Regierungschefs der Sechs an ihrer zweiten «Gipfelkonferenz» vom Juli 1961 in Bonn in einer feierlichen Erklärung beschlossen: «1. die verschiedenen Punkte der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. Juni 1961 über die politische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften einer Prüfung unterziehen zu lassen; 2. die öffentliche Meinung dadurch stärker an dem begonnenen Werk zu beteiligen, daß das Europäische Parlament eingeladen wird, seine Beratungen unter Mitarbeit der Regierungen auf die neuen Bereiche auszudehnen»[7]? Und hatte nicht der EWG-Ministerrat selbst in einer Entschließung vom 23. Dezember 1963 folgendes gesagt: «Bei einer Aussprache über die Arbeitsweise des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft betonte der Rat, welche große Bedeutung er der Frage der Verstärkung der Haushaltsbefugnisse des Parlaments beimißt. Er wird diese Frage auf seiner Februar-Tagung 1964 gleichzeitig mit den ihm unterbreiteten Berichten über die Fusion und die Erweiterung der Aufgaben des Parlaments behandeln[8].» Wer sich indessen über die französische Haltung noch Illusionen machte, für den stellte Couve de Murville am 16. Juni 1965 die Dinge an ihren Ort, als er in Paris vor der Nationalversammlung unverblümt sagte, es sollte jetzt keinen Vorwand mehr für gewisse Leute geben, für die Versammlung von Straßburg Befugnisse zu verlangen. «Diese muß übrigens nach unserer Ansicht in den Grenzen der konsultativen Rolle bleiben, die ihr vom Vertrag von Rom übertragen ist.»

Häufig wird von französischer Seite beigefügt, das Europäische Parlament (das sich übrigens diesen Namen selbst angeeignet hat und nach dem Wortlaut der europäischen Gemeinschaftsverträge nur «Die Versammlung» heißt) sei gar nicht repräsentativ und könne schon deshalb keine echten Befugnisse beanspruchen. Wenn man auf die Bevölkerungszahl abstelle, seien die kleinen Länder darin weit übervertreten, und die Berücksichtigung der einzelnen politischen Strömungen und Gruppierungen sei bisweilen recht willkürlich. Tatsächlich sitzen bisher beispielsweise keine Kommunisten im Straßburger Halbrund, und die italienische Delegation im Europäischen Parlament ist — im Sinne einer «koalitionspolitischen Rücksicht», wie Kobbert in seinem zitierten Aufsatz sagt — seit den italienischen Parlamentswahlen von 1963 nicht erneuert worden, weil man sich nicht über ihre parteipolitische Umgruppierung (unter Einschluß der Nenni-Sozialisten) einigen konnte. So können, eigentlich vertragswidrig, Leute in Straßburg Sitz und Stimme haben, die seit längerem aus ihrem nationalen Parlament ausgeschieden sind.

Ein anderer Vorwurf der mangelnden Repräsentativität des Europäischen Parlaments trifft weniger gut. Es ist der Vorwurf, daß die Mitglieder der Versammlung nicht als solche von den Völkern erkoren worden seien. Hier hat das Parlament längst seine Schuldigkeit getan und gemäß Artikel 138, Absatz 3, des EWG-Vertrags einen Entwurf «für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten» ausgearbeitet. Dieser

Entwurf wurde dem EWG-Ministerrat schon im Juni 1960 feierlich überreicht. Der Rat ist nämlich für das weitere Verfahren verantwortlich; denn er erläßt nach Artikel 138 «einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften». Aber der Entwurf ruht seit 1960 ungestört in den Schubladen des Rates.

Die europäischen «Progressisten» sind darüber begreiflicherweise erbost. Sie wollen es nicht hinnehmen, daß man dem Parlament den Fehler mangelnder Repräsentativität ankreidet, sich aber gleichzeitig standhaft weigert, diesen Fehler zu korrigieren. Eine Bekräftigung ihrer These, daß die französische Argumentation sich selbst widerspreche, fanden sie im Passus der Pressekonferenz vom 9. September, in welchem de Gaulle sagte, diese «Vorspiegelung (figuration) einer Legislative», die das Europäische Parlament darstelle, sei zusammengesetzt aus «Mitgliedern, die aus den verschiedenen Parlamenten kommen, ohne daß ihre Wähler ihnen irgend ein Mandat gegeben hätten, das nicht national wäre». Als der holländische sozialistische Senator *Kapteyn* am 20. Oktober 1965 in Straßburg hierauf Bezug nahm und die französische Regierung, die ja gleichzeitig die direkte Volkswahl des Europäischen Parlaments ablehne, der Heuchelei beschuldigte[9], verließ die Mehrzahl der gaullistischen Abgeordneten unter Protest den Plenarsaal des EWG-Parlaments.

Dem Einwand, in einem «repräsentativen» Europäischen Parlament müßten die Mitgliedländer nach Maßgabe ihrer Bevölkerungszahl vertreten sein, was die Absurdität der Bereitschaft der kleineren Länder zum Verzicht auf die nationalen Entscheidungsgewichte im Ministerrat beweise, halten viele Föderalisten entgegen, das demokratische Zukunftseuropa müsse eben das eine tun und das andere nicht lassen. Es müsse einer parlamentarischen Volksvertretung einen mehr oder minder gleichberechtigten Senat zur Seite stellen, in welchem die Gliedstaaten unabhängig von ihrer Größe Stimmengleichheit hätten. Der Ministerrat von heute könnte zum Senat von morgen werden.

Fundamentale Meinungsunterschiede über das Wesen der europäischen Einigung

Meinungsstreite der geschilderten Art mögen zwar von intellektuellem Interesse sein, doch vermögen sie wenig zur Überwindung der Krise beizutragen, in welche die europäischen Gemeinschaften geraten sind. Läßt sich die Krise überhaupt überwinden? Wenn man darunter die volle Wiederherstellung des Vertrauens zwischen den sechs Staaten verstehen will, läßt sich diese Frage einstweilen kaum bejahen. Es ist zwar denkbar, daß sich für längere Zeit ein Modus vivendi finden läßt, der das Wirtschaftsexperiment des Gemeinsamen Marktes schlecht und recht weiterzuführen erlaubt. Aber sein politischer Gehalt bleibt angeschlagen, weil die Krise offenbart hat, wie tief die Meinungsverschieden-

heiten über das Wesen der mit den Gemeinschaften angestrebten Form der europäischen Einigung sind.

In diesem Sinn war der «éclat», den Frankreich im Zusammenhang mit der Frage der Agrarfinanzierung provozierte, nur der Anlaß, um diese Meinungsverschiedenheiten deutlich hervortreten zu lassen. Daß dies nicht früher geschehen war, ist, wie *Pierre Drouin* im «Monde» schrieb, dem Verhalten der französischen Unterhändler in Brüssel zuzuschreiben: «Im Bestreben, das Maximum an Garantien für unsere Bauern zu erhalten, und indem wir geschickt aus dem Zusammentreffen nationaler Interessen mit objektiven europäischen Interessen Nutzen zogen, hatten sie es sorgfältig vermieden, die institutionellen Fragen zur Sprache zu bringen»[10]. Aber angesichts der kühnen Vorschläge der EWG-Kommission mit ihren Elementen eines «Embryos eines bundesstaatlichen Budgets» hätten sie plötzlich ihre Masken fallen lassen. Was war hinter diesen Masken verborgen? Es war die Bestätigung dafür, daß es im ideologischen Konflikt um die Frage geht, die der holländische Außenminister Luns am 9. Juli 1965 in einem Fernsehinterview bündig zusammenfaßte, nämlich die Frage, ob der Gemeinsame Markt «sich weiter in demokratischer und supranationaler Richtung entwickeln soll, oder ob die Gemeinschaft eine Organisation werden soll, in der die Mitgliedstaaten auf Grund ihrer Souveränität miteinander zusammenarbeiten und wo in Brüssel eine Gruppe von Experten lediglich die Beschlüsse, die von den sechs Staaten gefaßt worden sind, ausführen würde».

Es ist denn auch sehr charakteristisch, daß sich die Diskussion über die EWG-Krise seit deren Ausbruch und insbesondere seit der Pressekonferenz vom 9. September immer mehr vom Teilproblem der «Demokratisierung», jedenfalls von dessen vereinfachter Fragestellung in bezug auf die Rolle des Europäischen Parlaments, entfernt und immer mehr dem globalen Problem der autonomen Ordnungsprinzipien der europäischen Gemeinschaften überhaupt zugewendet hat. Die Bemühungen der «Fünf» um eine einheitliche Haltung waren hinsichtlich des zweckmäßigsten Verfahrens für Versuche zur Heilung der Krise auf mancherlei Schwierigkeiten gestoßen, aber sie hatten in politischer und materieller Hinsicht ein entscheidendes Element hervorgebracht, das in der Treue zum Vertrag von Rom liegt. «Wenn unsere französischen Freunde uns um die Revision des Vertrags ersuchen, ist dies ein Weg, den wir, wie ich glaube, nicht beschreiten können», sagte der belgische Außenminister *Spaak* in einer Rede am 27. September in Brüssel, in der er insbesondere mit Nachdruck gegen eine Beeinträchtigung der wesentlichen Funktionen der EWG-Kommission Stellung nahm[11]. Mit vielen anderen offiziellen Sprechern schlossen sich in den letzten Monaten auch ungezählte Organisationen der Wirtschaft, der Landwirtschaft und der Gewerkschaften der These von der Unverletzlichkeit der Vertragsgrundsätze an, und das von de Gaulle verwendete Argument, die Gemeinschaftsverträge seien vor dem französischen «redresse-

ment» von 1958 abgeschlossen worden und müßten daher jetzt von «gewissen Irrtümern und Zweideutigkeiten hinsichtlich der Grundsätze» befreit werden, stieß auch auf die Kritik zahlreicher französischer Politiker.

Den Regierungsvertretern der «Fünf» im EWG-Ministerrat ist es inzwischen gelungen, ihr Festhalten an den Grundsätzen der europäischen Gemeinschaftsverträge in feierlicher Form öffentlich zu bekräftigen. Als sie am 26. Oktober in Brüssel versammelt waren, erklärten sie nachdrücklich, «daß die Verträge von Paris und Rom entsprechend den darin enthaltenen Grundsätzen im Hinblick auf eine schrittweise Verschmelzung der Wirtschaft der Staaten sowohl auf gewerblichem als auch auf landwirtschaftlichem Gebiet weiterhin durchgeführt werden müssen. Allein auf Grund einer solchen Politik kann sich Europa entfalten, den Lebensstandard seiner Bevölkerung erhöhen und seinen Einfluß in der Welt geltend machen. Die Regierungen sind der Auffassung, daß die Lösung der Probleme, vor denen die Gemeinschaften stehen, im Rahmen der Verträge und der bestehenden Organe gefunden werden muß»[12].

Unzulässige Alternativen

Das heutige offizielle Frankreich stellt indessen schon in unmittelbarem Sinn drei Bedingungen für eine Normalisierung der Lage in den europäischen Gemeinschaften. Es verlangt erstens die Sicherung der Unwiderruflichkeit des gemeinsamen Agrarmarktes, zweitens eine neue Definition der Rolle der EWG-Kommission und drittens einen Verzicht auf die Mehrheitsentscheidungen im EWG-Ministerrat in allen Fällen, in denen ein Mitgliedland sich in seinen fundamentalen Interessen verletzt oder bedroht zu fühlen erklärt[13]. Von den «Fünf» ist das Erfordernis einer dauerhaften landwirtschaftlichen Integration, soweit man sehen kann, nie bestritten worden. Zu den beiden anderen Bedingungen haben sie sich seither nicht ausdrücklich geäußert; aber ihre Erklärung vom 26. Oktober läßt annehmen, daß sie keine wesentlichen Beeinträchtigungen der politischen und institutionellen Grundsätze der Gemeinschaftsverträge zuzulassen gewillt sind.

Selbst wenn die drei unmittelbaren französischen Forderungen erfüllt werden könnten, würde dies Paris offenbar nicht genügen, um ohne weiteres an den Brüsseler Verhandlungstisch zurückzukehren. Tatsächlich forderte Couve de Murville am 20. Oktober in einer Rede vor der Nationalversammlung in Paris ein «politisches Abkommen», das eine globale Revision des Gemeinsamen Marktes zum Gegenstand haben müßte und zwischen den verantwortlichen Regierungen — «zwischen allen Regierungen und ihnen allein» — außerhalb des institutionellen Rahmens der EWG ausgehandelt werden müsse. Wohin müßte dieses «politische Abkommen» führen? Müßte sein Ziel eine Art politischer Union zwischen voll souverän bleibenden Staaten sein, der die

europäischen Gemeinschaften mit allen ihren Organen unterzuordnen wären und die obendrein eine systematische Lockerung der atlantischen Bindungen Europas im Zuge einer grundlegenden Revision der NATO zu betreiben hätte? Viele ernsthafte Beobachter fürchten, daß diese Interpretation die richtige sei. Trifft dies zu, so ist allerdings schwer zu sehen, wie die Krise, statt geheilt zu werden, nicht in einen endgültigen Bruch ausmünden sollte. Dann allerdings hätten sich die «Fünf» darüber klar zu werden, ob nicht die Weiterführung des begonnenen Integrationswerkes ohne den sechsten Partner der einzige gültige Ausweg wäre, weil die Alternative nur im Rückfall in die nationalistische Unordnung und in der Ausschaltung Europas als Faktor der Weltpolitik bestehen könnte.

[1] Vgl. «Nieuw Europa», Monatszeitschrift der Europäischen Bewegung in den Niederlanden, Nr. 6, Juni 1965. [2] Pierre Pescatore, bevollmächtigter Minister, Direktor für politische Angelegenheiten im luxemburgischen Außenministerium, außerordentlicher Professor an der Universität Lüttich: «La fusion des institutions et des pouvoirs (fusion des structures)», Bericht im Rahmen eines Kolloquiums an der Universität Lüttich, April 1965. [3] Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die Zuständigkeiten und Befugnisse des Europäischen Parlaments, Berichterstatter Professor Hans Furler, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, Nr. 31, 14. Juni 1963. [4] Ernst Kobbert: «Der politische Kern der EWG-Krise», Europa-Archiv, Bonn, Nr. 14, 25. Juli 1965. [5] «Europäische Wirtschaft und europäische Politik», Rede des Präsidenten der EWG-Kommission vor dem Wirtschaftstag der CDU/CSU in Düsseldorf, 8. Juli 1965. [6] Entschließung zu den Vorschlägen der EWG-Kommission über die Agrarfinanzierung, die Schaffung eigener Einnahmen und die Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 96, 2. Juni 1965. [7] Offizielles Communiqué über die Konferenz der Staats- beziehungsweise Regierungschefs vom 18. Juli 1961 in Bad Godesberg. [8] Vgl. Mitteilung des Sprechers der EWG-Kommission an die Presse vom 2. Juli 1965. [9] Europäisches Parlament: «Verhandlungen. Ausführliche Sitzungsberichte», vorläufige Ausgabe No. 19 A vom 20. Oktober 1965. Senator Kapteyn ist der Vater des eingangs zitierten Professor Kapteyn. [10] Pierre Drouin: «Souffrante Europe...», Le Monde, 22. und 23. Juli 1965. [11] Nachschrift der vor der «Conférence du Jeune Barreau» in Brüssel gehaltenen Rede, herausgegeben vom belgischen Außenministerium. [12] Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Der Rat: «Erklärung des Rates» vom 26. Oktober 1965. [13] Vgl. die Ausführungen des UNR-Abgeordneten de Lipkowski vor dem Europäischen Parlament am 20. Oktober 1965: Europäisches Parlament: «Verhandlungen. Ausführliche Sitzungsberichte», vorläufige Ausgabe No. 19 A vom 20. Oktober 1965.