

## Bericht Vedel (25. März 1972)

**Quelle:** Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. 1972, Nr. Beilage 4. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Bericht der ad hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments", p. 7-87.

**Urheberrecht:** Alle Rechte bezüglich des Vervielfältigens, Veröffentlichens, Weiterverarbeitens, Verteilens oder Versendens an Dritte über Internet, ein internes Netzwerk oder auf anderem Wege sind urheberrechtlich geschützt und gelten weltweit.

Alle Rechte der im Internet verbreiteten Dokumente liegen bei den jeweiligen Autoren oder Anspruchsberechtigten.

Die Anträge auf Genehmigung sind an die Autoren oder betreffenden Anspruchsberechtigten zu richten. Wir weisen Sie diesbezüglich ebenfalls auf die juristische Ankündigung und die Benutzungsbedingungen auf der Website hin.

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/bericht\\_vedel\\_25\\_marz\\_1972-de-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html](http://www.cvce.eu/obj/bericht_vedel_25_marz_1972-de-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html)

**Publication date:** 26/03/2014

## Bericht der ad hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments

### „Bericht Vedel“

#### Einleitung

Seit mit dem Beschluß vom 21. April 1970<sup>1</sup> eigene Mittel der Gemeinschaft geschaffen und durch den Vertrag von Luxemburg vom 22. April 1970<sup>2</sup> die Haushaltsvorschriften der Verträge geändert wurden, ist die Frage der Stärkung der Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments wieder aktuell geworden, und dies um so mehr, als sich mit der Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschaft- und Währungsunion<sup>3</sup> neue Perspektiven eröffnen. Die Kommission hat sich gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat ausdrücklich verpflichtet, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten<sup>4</sup>.

Um die Maßnahmen, für die die Kommission somit die Initiative zu ergreifen hat, vorzubereiten, beschloß sie in ihrer Sitzung vom 22. Juli 1971 die Einsetzung einer ad-hoc- Gruppe unabhängiger Persönlichkeiten mit dem Auftrag, sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments zu prüfen.

Unter dem Vorsitz von Professor Georges Vedel, Ehrendekan der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät von Paris, gehörten der Gruppe an:

- Herr Jean Buchmann, Professor an der Universität Löwen
- Herr Leopoldo Elia, Professor an der Universität Rom
- Herr Carl August Fleischer, Professor an der Universität Oslo
- Herr Jochen A. Frowein, Professor an der Universität Bielefeld
- Herr Guisepppe Guarino, Professor an der Universität Rom
- Herr Paul Kapteyn, Professor an der Universität Utrecht
- Herr Maurice Lagrange, Ehrenmitglied des Conseil d'Etat, Paris
- Herr John Mitchell, Professor an der Universität Edinburgh
- Frau Mary Robinson, Professor an der Universität Dublin
- Herr Ulrich Scheuner, Professor an der Universität Bonn
- Herr Andrew Shonfield, Leiter des Royal Institute of International Affairs in London
- Herr Max Sorensen, Professor an der Universität Aarhus
- Herr Félix Welter, Ehrenpräsident des Conseil d'Etat, Luxemburg

Der Gruppe wurde folgendes Mandat erteilt:

a) Die Ad-hoc-Gruppe prüft sämtliche Folgen einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments:

i) Im Hinblick auf eine allmähliche Erweiterung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft und einer allmählichen Übertragung bestimmter Prärogativen der Organe der Staaten auf Organe der Gemeinschaft durch freie Einwilligung sämtlicher Mitgliedstaaten;

ii) um die Gemeinschaft mit einem leistungsfähigen institutionellen System auszustatten;

iii) um zu gewährleisten, daß die Entscheidungen der Gemeinschaft in einem demokratisch legitimierten

Rahmen getroffen werden;

iv) unter Berücksichtigung der verfassungsmäßigen Grundsätze und Praktiken der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

b) Zur Erfüllung des vorstehenden Mandats wird die ad hoc- Gruppe insbesondere folgende Themen prüfen:

i) Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der ständigen verfassungsgebenden Tätigkeit der Gemeinschaft, d.h. an dem komplexen Prozeß, an dem in unterschiedlichen Formen die Kommission, der Rat, die Regierungen und Parlamente der Staaten und, in einigen Fällen, die Völker unmittelbar durch Volksabstimmung beteiligt sind, mit dem Ziel, der Gemeinschaft neue Zuständigkeiten zu übertragen, ihre Organe zu reformieren sowie schrittweise die politische Union zu verwirklichen;

ii) die Beteiligung des Europäischen Parlaments am gesetzgebenden Prozeß der Gemeinschaft in sämtlichen Bereichen, für die die Gemeinschaft zuständig ist oder zuständig sein wird. Dabei sind insbesondere zu untersuchen: Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht; das Verhältnis zwischen den verschiedenen in den Verträgen vorgesehenen „Rechtsakten“; die rechtliche Natur der Beschlüsse des Rates, die teils gesetzgeberische Funktion, teils Regierungsfunktion und teils zwischenstaatliche diplomatische Funktion haben; die Aufteilung der gesetzgeberischen und anderen Zuständigkeiten zwischen dem Parlament und dem Rat; das Initiativrecht des Parlaments;

iii) die Festlegung der Zuständigkeit des Europäischen Parlaments im Bereich des Budgetrechts;

iv) die Funktionen des Europäischen Parlaments im Sinne einer politischen Kontrolle der Exekutive der Gemeinschaft;

v) die Auswirkungen einer Stärkung der Befugnisse des Parlaments auf die Beziehungen zwischen den einzelnen Gemeinschaftsorganen, auf ihre Struktur und auf ihre Arbeitsmethode;

vi) die Wechselwirkung zwischen einer Stärkung der Befugnisse des Parlaments und seiner Wahl in allgemeinen direkten Wahlen.“

Die Gruppe tagte vom 26. Oktober 1971 bis 25. März 1972 in elf teils eintägigen, meist aber zweitägigen Sitzungen. Die letzte Sitzung dauerte fünf Tage.

Die Gruppe erstellte ihren Bericht auf der Grundlage vorbereitender Berichte ihrer Mitglieder und der ihr zur Verfügung gestellten Dokumentation. Ferner hat sie Persönlichkeiten innerhalb und außerhalb des Rahmens der Kommission zu Rate gezogen.

Der Bericht legt einleitend die Methode dar, von der sich die Gruppe bei ihren Überlegungen und Optionen leiten ließ (Kapitel I), beschreibt dann den Entwicklungsstand der Gemeinschaft im Jahre 1972 (Kapitel II) sowie die Organe und die derzeitige Praxis im Verhältnis zu den Aufgaben, die die Gemeinschaft erwarten (Kapitel III). Auf dieser Analyse beruhen die Vorschläge des Berichtes. Sie gelten hauptsächlich der Gestaltung der parlamentarischen Kontrolle und betreffen daher die Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, den Kernpunkt des Auftrags der Gruppe (Kapitel IV), seine Zusammensetzung (Kapitel V) und die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Länder (Kapitel VI).

Die Frage der parlamentarischen Kontrolle darf jedoch nicht isoliert behandelt werden; infolgedessen schien es erforderlich, das Blickfeld zu erweitern und sich mit den Änderungen im gesamten institutionellen System der Gemeinschaft zu befassen, die notwendig sind, damit diese mit stärkerer Dynamik die Aufgaben erfüllen kann, die sich ihr in den kommenden Jahren voraussichtlich in erweitertem Umfang stellen werden (Kapitel VII).

Schließlich wollte die Gruppe ihren Bericht nicht abschließen, ohne die Bedingungen aufzuzeigen, unter denen die vorgeschlagenen Reformen durchgeführt werden können (Kapitel VIII).

## **Kapitel I Methoden und Kriterien**

Die kollektive Arbeit, die der Auftrag der Kommission der Gruppe übertrug, setzte eine ständige Fühlungsnahme zwischen den Mitgliedern voraus, um zu gemeinsamen Standpunkten, Lösungen und Wertungen zu gelangen. Diese Abstimmungen aufeinander mußten durch eine möglichst objektive und funktionelle Methode der Fragestellung erleichtert werden.

Die *Objektivität* der Methode besteht darin, daß die Analyse von faktischen Feststellungen ausgeht, die in den beiden folgenden Kapiteln über die „Gemeinschaft im Jahre 1972“ bzw. über die „Organe und die derzeitige Praxis in Gegenüberstellung mit den künftigen Aufgaben der Gemeinschaft“ behandelt werden.

Es wird festgestellt, daß die Gemeinschaft einen nicht unerheblichen Entwicklungsstand erreicht hat, daß sie aber von ihrer vollen Entwicklung noch weit entfernt ist. Wenn hinsichtlich des Aufbaus und der Tätigkeit in Zukunft andere Ergebnisse erzielt werden müssen, so nicht nur weil diese wünschenswert erscheinen, sondern vor allem weil sie, erstens, den vollständigen Erfüllungen der Vertragsvorschriften entsprechen und zweitens, was noch wichtiger ist, dem von den Mitgliedstaaten klar zum Ausdruck gebrachten politischen Willen der Gemeinschaft neue Aufgaben zuweisen.

Die Objektivität der Methode ist, ferner, dadurch gegeben, daß die Gruppe auf die beiden Kriterien abgestellt hat, die in dem ihr von der Kommission übertragenen Auftrag niedergelegt sind: *Demokratie und Leistungsfähigkeit*.

Glücklicherweise läßt das Merkmal der Demokratie in diesem Fall keinerlei subjektive Auslegung zu. Wenn die Institutionen der Staaten, die gegenwärtig und künftig die Gemeinschaft bilden, auch erhebliche Unterschiede aufweisen, so wird doch der eigentliche Begriff der Demokratie nicht in Frage gestellt, sondern beinhaltet im wesentlichen dasselbe: alle Gewalt geht von den Staatsbürgern aus; sie besitzen Rechte und Freiheiten, die gegenüber der organisierten Gesellschaft geltend gemacht werden können; die Träger der Gewalt werden durch echte und aussagekräftige Wahlen bestimmt, politische Parteien können frei gebildet werden; das Recht auf Opposition ist ein Grundelement des politischen und sozialen Lebens; Status und Rolle des Parlaments im Verhältnis zur Exekutive sind wesentlicher Bestandteil der Demokratie; dem Parlament kommen bei der Rechtssetzung die höchsten Befugnisse zu; es übt in der einen oder anderen Form eine Kontrolle über die Regierung aus.

Entsprechend dem Auftrag der Kommission behandelt die Gruppe ferner die Institutionen der derzeitigen oder künftigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

Sicherlich lassen sich diese allgemeinen Prinzipien nicht automatisch auf die Gemeinschaft übertragen, die Gemeinschaft ist mit spezifischen eigenen Strukturen ausgestattet, die für eine gegebene Zeit ihrer rechtlichen Natur und deren Aufgaben entsprechen und die vereinfachende und letztlich unzutreffende Entsprechungen verbietet, zum Beispiel solche, die die vielschichtige, gleichzeitig exekutive und legislative Funktion des Rates verkennen oder die Kommission auf den Rang einer einfachen Verwaltungsbehörde reduzieren würden, wohingegen die Verträge ihr einen grundlegenden Anteil an der Verantwortung für die Gemeinschaftsbelange zuweisen.

Andererseits ist zu berücksichtigen, daß die Herkunft der im Rat vertretenen Regierungen und der Abgeordneten des Europäischen Parlaments bewirkt, daß deren Gemeinschaftsbefugnisse faktisch aus einem Prozeß der demokratischen Legitimierung in nationalen Rahmen hervorgegangen sind. Aber gerade die den Mitgliedstaaten gemeinsame demokratische Grundlage, der durch den Beitritt neuer Staaten verstärkter Nachdruck verliehen werden wird, bewirkt, und zwar wahrscheinlich in wachsendem Maße, das Entstehen gemeinschaftsspezifischer demokratischer Mechanismen.

Unabhängig von dem Vorrang, der nach den einzelnen Auffassungen im europäischen Aufbauwerk diesem oder jenem handlungsfähigen Organ der Gemeinschaft einzuräumen wäre, ist die Stellung des Europäischen Parlaments in der Gemeinschaft, für sich genommen, ein sehr wichtiges und in bezug auf die demokratische Legitimation grundlegendes Problem. Dieses Problem ist denn auch im Auftrag der Kommission als Kernpunkt des von der Gruppe auszuarbeitenden Berichts bezeichnet worden.

Das Merkmal der *Leistungsfähigkeit* bringt, soweit es Ansichten über die Entsprechung zwischen den Mitteln und den angestrebten Zielen einschließt, Wertungen ins Spiel, die nicht vollkommen objektiv sein können. Vor allem wo es vorauszusehen gibt, welche Ergebnisse die jeweilige Rechtsvorschrift oder deren praktische Handhabung auf mehr oder weniger lange Sicht zeitigen wird, beruht diese Abschätzung zu einem erheblichen Teil auf persönlichem und damit subjektivem Urteil. Die Gruppe konnte sich dieser faktischen Gegebenheit nicht entziehen, konnte es sich aber auch nicht so leicht machen, mögliche Entscheidungen aufzuzählen, ohne zwischen diesen zu wählen.

Deshalb hat sie versucht, diese Schwierigkeiten auf dreierlei Art zu lösen. Zunächst hat die Gruppe als solche, jenseits des demokratischen Prinzips selbst, niemals zu ideologischen oder theoretischen Konstruktionen Zuflucht genommen. Sie hat die konkreten Mittel gesucht, um auf dem Wege einer demokratischen Gemeinschaft fortzuschreiten. Sodann waren die Erörterungen der Gruppe nicht hauptsächlich darauf gerichtet, eine mehrheitliche Auffassung herauszuschälen, sondern eine allgemeine Übereinstimmung bei Lösungen zu finden, die zu allermeist nicht das bloße Ergebnis von Kompromissen, sondern das Ergebnis einer gemeinsamen Schlußfolgerung waren.

Wo schließlich in einem bestimmten Punkt die subjektiven Wertungen keine einheitliche Auffassung zuließen, wird die Darlegung dieser vorliegenden Auffassungen im Bericht der Kommission ermöglichen, die entsprechenden Schwierigkeiten zu erkennen.

Aus dem Vorangehenden folgt auch, daß die Gruppe die Methode ihrer Fragestellung als *funktionell* bezeichnen kann. Dieser Begriff, der aufs engste dem Auftrag entspricht, hat mehrere, doch konvergente Bedeutungen.

Seine erste Bedeutung besagt, daß die hier unterbreiteten konkreten Vorschläge weder auf Theorien noch auf rein persönlichen Präferenzen beruhen. Gleichwohl war es möglich, Gesamtansichten auszuarbeiten, auf die bloße Frage hin, welche demokratischen und effizienten Mittel die von den Mitgliedstaaten gewollten und bekräftigten europäischen Ziele erfordern, wenn sie erreicht werden sollen. Vom Bestehenden und Bewährten ausgehend war eine weitere Entwicklung ohne Bruch vorzunehmen. Deshalb hat die Gruppe komplizierte, unnütze und gefährliche Mechanismen, die die von den Mitgliedstaaten beabsichtigten konzentrierten Aktionen außerhalb des Gemeinschaftsrahmens gestellt hätten, von vornherein abgelehnt.

Die zweite Bedeutung, die dem Begriff funktionell gegeben werden kann, ist die, daß man sich gegebenenfalls von den Kategorien entfernt, die zwar klassisch, aber auf Gemeinschaftsebene nicht anwendbar sind. Vor allem in einer Aufbauphase fehlt es unter Umständen an einer absoluten Entsprechung zwischen der Rolle eines einzelstaatlichen Parlaments und der eines Europäischen Parlaments, zwischen der Rolle einer einzelstaatlichen Exekutive und der einer europäischen Exekutive. In manchen unserer Länder steht die politische Realität bei der Ausübung der legislativen Gewalt, der Haushaltsbefugnisse oder der politischen Verantwortung der Regierung vor dem Parlament bereits nicht mehr mit den Theorien des klassischen Verfassungsrechts im Einklang. Dies ist ein Grund mehr, sich nicht an feststehende Vorstellungen zu klammern, unter denen eine Wahl zu treffen oft schwer fallen würde.

Drittens verlangt eine funktionelle Methode, zwecks maximaler politischer Resultate nach minimalen juristischen Änderungen zu suchen, und Leistungsfähigkeit höher zu stellen als alles Spektakuläre.

Schließlich setzt eine funktionelle Methode voraus, daß man nicht die Hypothese aufstellt, daß alles Wünschenswerte auch sofort möglich sei, als ob gesellschaftliche Veränderungen ohne Rücksicht auf die tatsächliche Konstellation der politischen und sozialen Kräfte verordnet werden könnten. Manchmal ist einer theoretisch besseren eine praktisch wahrscheinlichere Lösung vorzuziehen, sofern sie im Hinblick auf das Endziel einen Fortschritt darstellt. Es ist der Zeit Rechnung zu tragen, weil sie die Erfahrung bringt, selbst ein Fortschrittsfaktor ist. Es muß also wie bisher in der Gemeinschaft dem Begriff der *Progressivität*, der oft das Wünschenswerte und das Mögliche miteinander in Einklang bringt, ein bedeutender Platz offengehalten werden.

Der vorliegende Bericht ist also keineswegs ein theoretischer Katalog sofortiger Reformen; seine Grundlage sind, wie gesagt, die bestehenden Verträge, und die Gruppe hat es sich zwar nicht versagt, diese oder jene präzise Änderung vorzuschlagen, war aber nicht so naiv oder so anmaßend zu glauben, daß die Kommission sie durch den Auftrag mit einer Neufassung der Verträge befassen wollte.

Selbstverständlich konnten nicht alle Probleme im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der europäischen Organe behandelt werden, weil der Auftrag der Gruppe nicht zuletzt zwar weit gefaßt, aber gleichwohl inhaltlich präzise war. So gehörte die oft von verschiedenster Seite angeregte Frage nach der Herstellung einer möglichen Verbindung zwischen Regionalstrukturen und Gemeinschaftsstrukturen wohl nicht zum Aufgabenkreis der Gruppe.

Auf der Grundlage dieses Auftrags will daher der Bericht die Punkte aufzeigen, bei denen demokratische und sachlich erfolgsversprechende Fortschritte das dreifache Verdienst haben werden, sich auf das Bestehende zu stützen, das derzeitige System nur im unbedingt nützlichen Maße zu ändern und schließlich die Zukunft nicht durch rein juristische Folgerungen zu gestalten, sondern durch die Ingangsetzung überzeugender fortschreitender und damit zwingender Prozesse im sozialen und politischen Bereich.

## **Kapitel II**

### **Die Gemeinschaft im Jahre 1972**

#### Abschnitt I

#### Die bisherigen Ergebnisse

Die 1958 gegründete *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) hat - trotz aller Krisen - Westeuropa verändert. Die EGKS war der Beginn eines Weges, den das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft unterbrach. *Euratom* ist ein bedeutender, aber sehr spezialisierter Mechanismus. Nach der Fusion der drei Institutionen ist die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zugleich der zentrale Kern und das Hauptaktionsfeld des Europa der Gemeinschaften. Und kurz nach dem Eintritt der Gemeinschaft in die „Endphase“ wird der Beitritt neuer Mitgliedstaaten ihr Gewicht in Europa und in der Welt vergrößern.

Wenn auch unvollkommen, so ist das von der Gemeinschaft bisher Erreichte doch eindrucksvoll: die Vollendung der Zollunion; der vereinheitlichte Agrarmarkt; die Beseitigung der wichtigsten Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer; das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht, ausgestaltet und dem Schutz der Kommission und des Gerichtshofs anvertraut; noch unzureichende, aber nicht unerhebliche Fortschritte auf dem Wege der Harmonisierung der Rechtsvorschriften, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs.

Die Assoziierung zahlreicher Staaten und der Abschluß von Handelsverträgen mit anderen Ländern haben die Ausstrahlungskraft der Gemeinschaft gezeigt.

Schließlich haben die Gemeinschaftsorgane den Weg der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten betreten,

um eine Entwicklungspolitik für die Dritte Welt festzulegen.

## Abschnitt II

### Die künftigen Aufgaben der Gemeinschaft

#### **§ 1 Die Vollendung der in die Verträge aufgenommenen Aufgaben**

Bei weitem noch nicht alle Aufgaben der Gemeinschaft sind bereits erfüllt, selbst nicht in Bereichen, in denen während der Übergangszeit präzise Maßnahmen getroffen werden sollten. Die gemeinsame Verkehrspolitik ist wenig vorangekommen; der freie Kapitalverkehr steckt noch in seinen Anfängen; längst nicht alle Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs sind beseitigt, vor allem nicht bei den freien Berufen.

Die in Artikel 105 EWGV vorgesehene Koordinierung der Wirtschaftspolitik ist auf noch größere Schwierigkeiten gestoßen, als die Verwirklichung der präziseren Ziele, die soeben genannt wurden. Die Verzerrungen in der Konjunkturlage der verschiedenen Volkswirtschaften waren oftmals beunruhigend. Sie haben zu Ungleichgewichten geführt, die zumindest teilweise das Auf und Ab der Wechselkurse erklären, das 1969 mit der Abwertung des Franken und der Aufwertung der D-Mark begann. Die Urheber des Vertrages hatten das Problem nicht in seinem gesamten Umfang vorausgesehen, und hatten für es, besonders im Artikel 107 EWGV, nur bedingte Lösungen gegeben. Diese Wechselkursschwankungen mußten daher sogar den Grundbegriff eines gemeinsamen Marktes schwer beeinträchtigen, vor allem bei den Agrarerzeugnissen. Es zeigt sich deutlich, daß die Währungspolitik, wenn sie nicht die Fundamente des Gemeinsamen Marktes zerstören soll, eine europäische Angelegenheit sein muß. Dieser Gegebenheit entspricht die Idee der Wirtschafts- und Währungsunion.

#### **§ 2 Der politische Wille zur Erweiterung der Aufgaben der Gemeinschaft - Die Wirtschafts- und Währungsunion**

Es waren die Regierungen selbst, die die Initiative zum Ausbau und zur Stärkung der Tätigkeit der Gemeinschaften durch die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion ergriffen haben. Auf der Haager Gipfelkonferenz am 1. und 2. Dezember 1969 einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, den Übergang von der Zollunion zur Wirtschaftsunion zu beschleunigen<sup>5</sup>.

Infolge dieser Einigung wurde durch Ratsbeschluß einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des luxemburgischen Regierungschefs Werner die Ausarbeitung eines Berichts über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion übertragen. Ein Zwischenbericht der Gruppe vom 20. Mai 1970<sup>6</sup> wurde vom Rat erörtert. Der Schlußbericht, der sogenannte „Werner-Bericht“<sup>7</sup> wurde am 13. Oktober 1970 dem Rat und der Kommission übermittelt und dem Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß mitgeteilt.

Anhand dieses Berichts haben der Rat und die Vertreter der Regierung der Mitgliedstaaten am 22. März 1971 eine EntschlieÙung über die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion verabschiedet<sup>8</sup>. In dieser EntschlieÙung bekunden sie ihren politischen Willen, im Laufe der nächsten zehn Jahre nach einem am 1. Januar 1971 beginnenden Stufenplan eine Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen. In der EntschlieÙung heißt es, daß die Gemeinschaft am Ende dieses Prozesses:

- 1) eine Zone bildet, in der sich der Personen-, Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr frei und ohne Wettbewerbsverzerrungen, aber auch ohne strukturelle oder regionale Ungleichgewichte zu verursachen, unter Bedingungen vollzieht, die es den Wirtschaftssubjekten gestattet, ihre Tätigkeit auf Gemeinschaftsebene zu entwickeln;
- 2) einen eigenständigen Währungsraum im Rahmen des internationalen Systems bildet, der durch die volle und unumstößliche Konvertierbarkeit der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse und die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse - welche unerläßliche Voraussetzungen für die

Schaffung einer einheitlichen Währung sind - gekennzeichnet ist, und in dem ein gemeinschaftliches Zentralbankensystem tätig ist;

3) auf wirtschaftlichem und monetärem Gebiet die Befugnisse und die Verantwortung besitzt, die es ihren Organen ermöglichen, die Führung der Union sicherzustellen. Zu diesem Zweck werden die erforderlichen wirtschaftspolitischen Beschlüsse auf Gemeinschaftsebene gefaßt und den Organen der Gemeinschaft die notwendigen Befugnisse zugewiesen.

Die Aufteilung der Befugnisse und der Verantwortung zwischen den Organen der Gemeinschaft einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits erfolgt in der Weise, wie dies für den Zusammenhalt der Union und die Wirksamkeit der Gemeinschaftsaktion erforderlich ist.

Die Organe der Gemeinschaft werden in die Lage versetzt, ihre wirtschafts- und währungspolitische Verantwortung wirksam und rasch auszuüben.

Die im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion geführte Gemeinschaftspolitik wird vom Europäischen Parlament beraten und unterliegt dessen Kontrolle.

Das gemeinschaftliche Zentralbankensystem trägt unter Wahrung seiner Eigenverantwortung zur Verwirklichung des Ziels der Stabilität und des Wachstums der Gemeinschaft bei.

Die vorstehend definierten Grundsätze werden insbesondere auf folgende Bereiche angewandt:

- die interne Geld- und Kreditpolitik der Union;
- die Währungspolitik gegenüber der Außenwelt;
- die Politik in bezug auf den vereinheitlichten Kapitalmarkt und die Kapitalbewegungen nach und aus dritten Ländern;
- die Haushalts- und Steuerpolitik in ihren Beziehungen zur Politik der Stabilität und des Wachstums; hinsichtlich der Haushaltspolitik im engeren Sinne werden auf Gemeinschaftsebene die Margen festgelegt, innerhalb deren die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte liegen müssen, insbesondere die Änderung ihres Volumens, die Größe sowie die Finanzierungs- und Verwendungsart der Salden;
- die strukturellen und regionalen Maßnahmen, die erforderlich sind, um auch im Rahmen einer Gemeinschaftspolitik für die geeignete Mittel zur Verfügung stehen, zu einer ausgewogenen Entwicklung der Gemeinschaft beizutragen und insbesondere die wichtigsten Probleme zu lösen.

Es sei hervorgehoben, daß in der Entschließung nicht auf die institutionellen Vorschläge des Werner-Berichts eingegangen wird.: Im Werner-Bericht wurde es als notwendig bezeichnet, ein wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium zu schaffen, das unabhängig und im gemeinschaftlichen Interesse die allgemeine Politik der Gemeinschaft entscheidend mitbestimmen soll. Über das Europäische Parlament sagte der Werner-Bericht weiter: „Das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium muß einem Europäischen Parlament gegenüber politisch verantwortlich sein. Dieses Parlament wird nicht nur hinsichtlich des Umfangs seiner Befugnisse, sondern auch hinsichtlich des Wahlmodus seiner Mitglieder einen der Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben entsprechenden Status erhalten müssen.“

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß auch in der Entschließung des Europäischen Parlaments zum Werner-Bericht<sup>9</sup> hervorgehoben wird, daß die Übertragung wirtschaftlicher und monetärer Zuständigkeiten von den nationalen Instanzen auf die Gemeinschaft Hand in Hand gehen müsse mit einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, damit eine demokratische Kontrolle gewährleistet sei.

Schließlich ist zu der wichtigen Frage der Wirtschafts- und Währungsunion zu sagen, daß dieses Ziel als solches im EWG-Vertrag nicht ausdrücklich festgelegt ist, trotz der Tatsache, daß er über die Zollunion hinaus die Koordinierung der Wirtschaftspolitik vorsieht (Artikel 105) und zu den Problemen von

gemeinsamem Interesse die Konjunktur- und Wechselkurspolitik rechnet (Artikel 103 und 107). Daraus ergibt sich nicht zwangsläufig, daß die Wirtschafts- und Währungsunion in jedem Falle eine Vertragsänderung erfordert, da hier für eine Reihe von Maßnahmen Artikel 235 EWGV als Grundlage dienen könnte. Auf die eine oder die andere Art - und das ist das Wesentliche - wird die Wirtschafts- und Währungsunion den Ausbau der gemeinschaftlichen Handlungsorgane erfordern.

### § 3 Die Regional- und Sozialpolitik

In der EntschlieÙung vom 22. März 1971 heißt es ausdrücklich, daß die Gemeinschaft auch für die Regionalpolitik zuständig ist. In einer Wirtschafts- und Währungsunion, in der die Schranken für den freien Warenverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, aber auch für das Kapital und die Investitionen beseitigt sind, muß mit einer angemessenen Regionalpolitik für die Entwicklung der unterindustrialisierten oder in ihren Strukturen änderungsbedürftigen Gebiete gesorgt werden. Die Gemeinschaft hat bereits verschiedenen regionalpolitische Initiativen eingeleitet. Die Kommission hat Vorschläge über die Gestaltung von Aktionen der Gemeinschaft für die regionale Entwicklung, insbesondere über die Errichtung eines Regionalfonds unterbreitet, die noch nicht die Zustimmung des Rates erhalten haben.

Was die Sozialpolitik betrifft, die im übrigen im Vertrag vorgesehen ist (Artikel 117 ff. EWGV), so hat die Gemeinschaft bereits eine große Zahl von Maßnahmen getroffen. Die Vorstellungen der Kommission in diesem Zusammenhang wurden in der „Vorläufigen Ausrichtung für ein Programm einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik“ vom 17. März 1971<sup>10</sup> niedergelegt. Folgende vorrangige Maßnahmen sind von der Kommission für die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion vorgesehen:

- die beschleunigte Vollendung des gemeinsamen Arbeitsmarktes;
- die Beseitigung der Unterbeschäftigung und der strukturellen Arbeitslosigkeit;
- die Verbesserung der Sicherheits- und Hygienebedingungen am Arbeitsplatz und Verbesserung der Lebensbedingungen;
- die Verbesserung der Stellung der arbeitenden Frau;
- die Förderung der Eingliederung von Behinderten in das Erwerbsleben;
- die Aufstellung von mittelfristigen Prognosen im sozialen Bereich;
- die Stärkung der Zusammenarbeit der Sozialpartner.

Die „vorläufige Ausrichtung“ enthält keine förmlichen Vorschläge; der Rat hat sich zu diesem Programm noch nicht geäußert.

### § 4 Die Umweltschutzpolitik

Der letzte Bereich, für den die Kommission eine gemeinsame Politik empfohlen hat, ist der Umweltschutz. Er ist Gegenstand der „Ersten Mitteilung der Kommission über die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes“ vom 22. Juli 1971, in dem folgende fünf Gruppen vorrangiger Maßnahmen aufgeführt werden:

- Verminderung der Konzentration der gefährlichsten Verunreinigungen in Luft und Wasser;
- Verminderung der Verschmutzung, die auf die Verwendung gewisser kommerzialisierter Produkte und auf in der Industrieproduktion entstehende Substanzen zurückzuführen ist;
- Verbesserung der Kenntnisse über die Verunreinigung (Ursprung, Verbreitung, Wirkung), insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung der obengenannten Ziele;
- Verbesserung des Lebensraums und der natürlichen Umwelt;
- Durchführung grundlegender Untersuchungen, die für eine bessere Kenntnis, Definition und Lösung der bei den vorgenannten Maßnahmen nicht berücksichtigten Umweltprobleme notwendig sind.

Nach Auffassung der Kommission müssen diese Maßnahmen Hand in Hand gehen mit einer wachsenden Beteiligung der Gemeinschaft an den Arbeiten der internationalen Organisationen und mit einer Zusammenarbeit mit den dritten Ländern.

## § 5 Die politische Union

Seit Anbeginn waren die Gemeinschaftsorgane immer wieder bestrebt, eine engere politische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, vor allem in der Außenpolitik, herbeizuführen.

Dieses Bestreben zeigte sich auch im Dezember 1969 auf der Haager Konferenz. Im Kommuniqué wird hervorgehoben, daß die Gemeinschaften der Urkern bleiben, aus dem die europäische Einigung ihren Aufschwung genommen hat. Die Staats- und Regierungschefs beauftragten die Außenminister, die Frage zu prüfen, wie in der Perspektive der Erweiterung am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können.

Daraufhin haben die Außenminister den Staats- und Regierungschefs einen Bericht übermittelt, der von einem Ausschuß unter Vorsitz von Herrn Davignon, dem Leiter der politischen Abteilung im belgischen Außenministerium, vorbereitet worden war<sup>11</sup>. Dieses Dokument enthält eine Reihe von Feststellungen; zunächst müsse im Geiste der Präambeln der Verträge von Paris und Rom der Wille zur politischen Einigung, der den Fortschritt der Europäischen Gemeinschaft unablässig gefördert habe, Gestalt gewinnen. Zweitens erfordere die praktische Durchführung der bereits verfolgten oder im Werden begriffenen gemeinsamen Politik entsprechende Entwicklungen im eigentlichen politischen Bereich, um somit dem Zeitpunkt näherzurücken, in dem Europa mit einer Stimme sprechen kann; darum müsse der Aufbau Europas methodisch und stufenweise fortgesetzt werden, um ein gemeinsames politisches Vorgehen zu ermöglichen. Schließlich hat sich Europa auf die Verantwortung vorbereitet, die es auf Grund seines wachsenden Zusammenhalts und seiner immer bedeutenderen Rolle in der Welt zu übernehmen verpflichtet und genötigt ist.

Deshalb, so heißt es im Bericht der Minister weiter, sei die politische Zusammenarbeit zu verstärken. Die Außenminister der Mitgliedstaaten sollten wenigstens alle sechs Monate zusammentreten. Die Treffen würden von einem politischen Ausschuß vorbereitet, der sich aus den Leitern der politischen Abteilungen der Außenministerien zusammensetzt, die mindestens viermal jährlich zusammenkommen. Falls es die Umstände erforderlich machen sollten, würden Konferenzen der Staats- und Regierungschefs einberufen.

Auf der Ratstagung vom 27. Oktober 1970 haben die Außenminister diesen Bericht angenommen.

Bereits am 7. Oktober 1970 hatte das Europäische Parlament anhand eines Berichts seines Politischen Ausschusses eine EntschlieÙung über die politische Zukunft der Europäischen Gemeinschaft verabschiedet<sup>12</sup>. Diese EntschlieÙung weist darauf hin, daß der Prozeß der Wirtschafts- und Währungsunion die politische Einigung beschleunigen muß. Die Außenminister werden aufgefordert, unverzüglich die konkrete Rolle zu definieren, die ein demokratisches und unabhängiges Europa in der Welt spielen kann und muß. Schon jetzt müÙten funktionsfähigere Mechanismen der Zusammenarbeit geschaffen werden. Ferner wird in der EntschlieÙung nachdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, eine Verbindung zwischen den zwischenstaatlichen Mechanismen der außenpolitischen Zusammenarbeit und den Gemeinschaftsorganen herzustellen und auf jeden Fall die aktive Mitwirkung der Kommission am Prozeß der politischen Einigung Europas sicherzustellen.

Nach Auffassung des Europäischen Parlaments müÙte die geplante Zusammenarbeit auf die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ausgedehnt werden.

## § 6 Die Verantwortung Europas

Wie bereits dargelegt, haben die Staats- und Regierungschefs auf der Haager Konferenz ihren Willen

bekundet, einem Vereinten Europa den Weg zu bahnen, das seine Verantwortung in der Welt von morgen übernehmen und den Beitrag leisten kann, der seiner Tradition und Aufgabe entspricht. Sie haben die Rolle hervorgehoben, die Europa in der weltweiten Entspannung und bei der Annäherung aller Völker zukommt. Ein geeintes Europa ist für die Erhaltung eines außergewöhnlichen Mittelpunkts der Entwicklung, des Fortschritts und der Kultur, zur Wahrung des Gleichgewichts in der Welt und des Friedens unerlässlich. Von der Entwicklung der Gemeinschaft hängt die Stellung Europas in der Welt ab.

Vielleicht gehen die Aufgaben Europas sogar über das hinaus, was die Staats- und Regierungschefs in Aussicht nehmen. Die gegenwärtige Zivilisationskrise unserer Welt, der allgemeine Zweifel an den - so unterschiedlichen - Gesellschaftsmodellen, das Auftreten neuer oder wieder aktuell gewordener Probleme, die den Sinn des Lebens in Frage stellen, all dies läßt annehmen, daß der Aufgabe Europas in den kommenden Jahrzehnten eine neue Dimension zuwächst. Selbst angenommen, die Ziele Frieden, Wohlfahrt und materieller Wohlstand sollten in Europa vollkommen verwirklicht sein, so sind sie doch nicht alles. Diese Errungenschaften werden von der Jugend als normal hingenommen. Sie verlangt weit mehr: daß alle Völker, vor allem die ärmsten, in den Genuß dieser Errungenschaften kommen; daß man nicht nur mit dem Lebensstandard argumentiert, sondern daß auch an die qualitativen Lebensbedingungen gedacht wird; daß sich der Mensch über Brot und Frieden hinaus durch Gestaltung der Natur und der Gesellschaftsformen in neuer Sicht neue Ziele setzt.

Sicher kann all dies nicht nur durch Europa allein geschehen. Aber welche höheren Ziele könnte es sich für sein Streben setzen?

Zweifellos sind die Institutionen erst ein geringer Teil der Mittel, die ein derartiges Unternehmen mobilisieren müßte, das alle sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Kräfte beanspruchen würde. Aber die politische Organisation dürfte wohl auf einem solchen Weg eine unumgängliche Station sein, und deshalb ist es vielleicht nicht vermessen, auf längere Sicht in die Aufgaben der Gemeinschaft einen Teil der Bewältigung der Zivilisationsaufgaben einzubeziehen, die das ausgehende 20. Jahrhundert uns stellt.

## **Die derzeitigen Organe und ihre gegenwärtige Funktionsweise im Hinblick auf die künftigen Aufgaben der Gemeinschaft**

### Abschnitt I

#### Vom EWG-Vertrag vorgesehene Organe

Das vom EWG-Vertrag geschaffene institutionelle Gleichgewicht beruht auf der Verteilung von Zuständigkeiten auf vier Organe: eine Versammlung bestehend „aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“: ein Rat, bestehend „aus Vertretern der Mitgliedstaaten“; eine Kommission, deren Mitglieder „aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt werden und volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten müssen“; ein Gerichtshof, bestehend aus sieben Richtern, die von zwei Generalanwälten unterstützt werden (Artikel 4, 137, 146, 157, 165 und 166 EWGV).

Die Urheber des EWG-Vertrags haben sich also unmittelbar an die Struktur der EGKS angelehnt, haben jedoch die Rolle der einzelnen Organe und ihre Beziehungen zueinander erheblich abgewandelt.

### **§ 1 Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Rat und Kommission**

Wie bei der EGKS beruhen Anwendung und Durchführung des Vertrags darauf, daß ein Organ, bestehend aus Vertretern der Regierung, an der Entscheidungsgewalt teilhat. Während im Pariser Vertrag die wesentlichen Aktions- und Entscheidungsbefugnisse dem unabhängigen Organ, der Hohen Behörde, zugewiesen waren, da der Rat (genannt „der Besondere Ministerrat“) nur in bestimmten Fällen und in Form von Stellungnahmen, mitunter durch Zustimmungen, tätig wurde, wird der Rat in der EWG zum Zentrum der Entscheidungsgewalt. Seine sehr weit gefaßte Rolle (Artikel 145) ist doppelter Natur. Er sorgt für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und besitzt Entscheidungsbefugnisse.

Gewiß ist die Ausübung dieser Gewalt in zweifacher Weise abgegrenzt („Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrags“), und zwar zum einen durch die Zielsetzungen, zum anderen durch die bereits in Artikel 4 vorgesehene Kompetenzverteilung. Die allgemeine Struktur des Vertrags zeigt jedoch, daß dem Rat zur Anwendung von Artikel 145 der wesentliche Teil der Rechtssetzungsbefugnis, ganz gleich, ob es sich um Verordnungen oder Richtlinien handelt, zugewiesen wurde. Diese Befugnis wird auf der einen Seite im Rahmen recht genau definierter Bestimmungen über die zu erreichenden Ziele über die hierzu anzuordnenden Verfahren und die erforderlichen Fristen ausgeübt; das gilt für die meisten für die Übergangszeit gesetzten Ziele, wobei die Befugnisse des Rates hier ganz ähnlich gelagert sind wie die einer Regierung zwecks Durchführung eines „Rahmengesetzes“. Auf der anderen Seite, und dies gilt insbesondere für die endgültige Phase, sind den Befugnissen des Rates keine anderen Grenzen mehr gesetzt, als die Notwendigkeit einer gemeinsamen Politik, die im übrigen er festzulegen hat<sup>13</sup>. Der Rat ist also in der endgültigen Phase der Gesetzgeber der Gemeinschaft.

Die Bestimmungen über die Mehrheit innerhalb des Rates haben evolutiven Charakter, wobei in vielen Fällen die qualifizierte Mehrheit allmählich an die Stelle der Einstimmigkeit tritt; stehen nämlich die wesentlichen Optionen fest, so ist damit eine wachsende Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten vorhanden, die kein Vetorecht mehr rechtfertigt.

*Die Rolle der Kommission* hat drei verschiedene Aspekte:

1. Sie ist an der rechtsetzenden Gewalt des Rates durch die Vorschläge beteiligt, die sie ihm unterbreitet: dies ist das organische Band zwischen zwei Institutionen, von denen sich die eine aus Regierungsvertretern zusammensetzt, die andere hingegen aus unabhängigen Mitgliedern besteht und damit die tragende Säule des Systems bildet;
2. Sie übt die ihr vom Rat übertragenen Befugnisse aus.
3. Sie besitzt autonome Befugnisse, das heißt auf Ermächtigungen beruhende, oder Kontrollbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten<sup>14</sup> oder Einzelnen.

Die Kommission ist mithin der Motor des Systems: eng beteiligt an der Ausarbeitung der gemeinsamen Politiken und an der Ausübung der rechtsetzenden Gewalt macht sie als unabhängiges Organ von ihren Rechten Gebrauch, wenn es darum geht, für die Anwendung des Vertrages Sorge zu tragen oder wenn es gilt, Funktionsschwierigkeiten des Gemeinsamen Marktes zu beheben.

## **§ 2 Situation und Rolle des Parlaments**

Die dem Europäischen Parlament zugewiesenen Befugnisse betreffen drei Bereiche, nämlich die rechtsetzenden Befugnisse, die haushaltspolitischen Befugnisse und die Kontrolle der Politik der Kommission.

*Im rechtsetzenden Bereich* hat das Parlament nur beratende Funktion<sup>15</sup>. In der Regel wird es vom Rat zu einem von der Kommission an ihn gerichteten Vorschlag gehört. Diese Anhörung ist jedoch längst nicht für alle Fälle vorgesehen, in denen der Rat eine - selbst rechsetzende - Entscheidung zu fällen hat. Es ist schwierig, den „roten Faden“ zu finden, der in dieser Hinsicht die Urheber des Vertrages geleitet haben mochte.

Wenngleich auch im Vertrag für die parlamentarische Versammlung nur eine beratende Rolle vorgesehen wurde, so war man doch bestrebt, der abgegebenen Stellungnahme ein echtes Gewicht zu verleihen: dies ergibt sich aus Artikel 149 Absatz 2, in dem es heißt, „solange ein Beschluß des Rates (über einen Vorschlag der Kommission) nicht ergangen ist, kann die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag ändern, insbesondere in den Fällen, in denen die Versammlung zu diesem Vorschlag gehört wurde“.

*Im haushaltspolitischen Bereich* verlieh Artikel 203 EWGV dem Europäischen Parlament neben dem Recht, einen Haushaltsvoranschlag für seine eigenen Ausgaben aufzustellen, (ein Recht, das jedem Organ für seinen eigenen Bereich zugestanden wird), nur die Befugnis, Änderungen zu dem vom Rat aufgestellten Entwurf des Haushaltsplans vorzuschlagen. Das letzte Wort hat der Rat. In Artikel 201 des EWG-Vertrags war nicht ausdrücklich vorgesehen worden, daß die Haushaltsverfahren zum Zeitpunkt des Übergangs zu dem System der eigenen Mittel geändert werden müßten. Die Mitgliedstaaten fanden jedoch, daß diesbezüglich ein logischer Zusammenhang bestand, und daß von dem Zeitpunkt an, wo die Gemeinschaft von eigenen Mitteln zu leben hätte, die Rolle des Parlaments im Haushaltsverfahren ausgebaut werden müßte.

Diese Reform wurde durch den Vertrag vom 22. April 1970 zur Änderung von Artikel 203 des EWG-Vertrags und der entsprechenden Artikel des EGKS- und des EAG-Vertrags verwirklicht.

*In bezug auf die Kontrolle der Kommission* übernimmt der EWG-Vertrag (Artikel 144) das für die Kontrolle der Hohen Behörde durch Artikel 24 des Pariser Vertrags eingeführte System: ein Mißtrauensantrag, der den Rücktritt der Kommission zur Folge haben soll, muß mindestens mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit der Mitglieder der Versammlung angenommen werden und in offener Abstimmung erfolgen.

### **§ 3 Sonstige von den Verträgen vorgesehene Gemeinschaftsinstitutionen**

Sie lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: solche, die eine „Nebenrolle“ zu der den vier Hauptorganen übertragenen Rolle spielen; die Sonderinstitutionen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit.

1. Zur ersten Gruppe gehören Institutionen mit sehr unterschiedlichen Funktionen. Die einen, wie beispielsweise der *Ausschuß der Ständigen Vertreter*, der vom Rat auf der Grundlage von Artikel 151 Absatz 2 EWGV eingesetzt und durch Artikel 4 des Fusions-Vertrags bestätigt worden ist, sind einem Organ zur Verfügung stehende Arbeitsgremien. Andere sind in zahlreichen und wichtigen Fragen mit beratender Funktion organisch an der Ausübung der Entscheidungsbefugnisse beteiligt: dies gilt für den *Beratenden Ausschuß der EGKS*, der noch heute sehr aktiv ist und für den *Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG*.

2. Die zweite Gruppe umfaßt vielfältige Institutionen, deren Zahl zu groß ist, als daß sie hier im einzelnen aufgeführt werden könnten.

Abschnitt II  
Die Praxis

In einer Reihe von Punkten hat sich die Gemeinschaftspraxis tatsächlich an die Verteilung der in den Verträgen vorgesehenen Rollen gehalten: Dies gilt beispielsweise für die Funktionen des Gerichtshofes. Das fundamentale institutionelle Gleichgewicht, das des zentralen Entscheidungsapparates, erfuhr jedoch Änderungen, die zu analysieren sind.

### **§ 1 Verstärkung des Übergewichts des Rates**

Die Bestimmungen und die allgemeine Grundtendenz des EWG-Vertrags, die eine bereits in der EGKS begonnene Entwicklung bestätigen, schaffen in bezug auf Gemeinschaftsentscheidungen ein Übergewicht des Rates. In der Praxis wurde dieses Übergewicht jedoch dahingehend verstärkt, daß aus dem Rat, als Gemeinschaftsorgan zum einen und als Gremium der Interessenabstimmung zwischen den Staaten zum anderen, das einzige effektive Machtzentrum innerhalb des Systems wurde. Diese Entwicklung hat gewiß nicht die vom Vertrag gewollte enge organische Verbindung zwischen Rat und Kommission gelöst; das Gegenteil ist der Fall, aber die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen war von einer zunehmenden Gewichtsverschiebung zugunsten des Rates gekennzeichnet.

Selbst die Ausübung der eigentlichen Verwaltungsfunktionen, die doch allein der Kommission vorbehalten sein müßten, hat sie nicht voll durchsetzen können, da ihr nicht die erforderlichen Befugnisse eingeräumt worden sind (Artikel 155 EWGV), und weil der Rat sich in vielen Fällen die Entscheidung bis hin zu den Durchführungsmaßnahmen selbst vorbehalten wollte.

Am auffallendsten ist das institutionelle Ungleichgewicht jedoch bei der Ausübung der *politischen* Funktion, die ohne Bruch ineinander übergehend sowohl die gesetzgeberische als auch die Regierungsgewalt umschließt.

Gewiß verankern die Verträge auch hier die Zuständigkeit des Rates: auf keinen Fall wollen sie jedoch, vielmehr im Gegenteil, die Kommission von dieser „politischen“ Funktion ausschalten. Infolge ihres Vorschlagsrechts und ihrer Vermittlerrolle muß sie daran teilhaben.

Die Schwächung der politischen Funktion der Kommission ist im wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen:

Zunächst bewirkt das Verfahren der Einstimmigkeit im Rat, daß die Kommission des ihr in Artikel 149 EWGV zugestandenem Rechts beraubt wird, das ihren Vorschlägen ein ganz besonderes Gewicht verleiht.

Sodann wird durch die Ungewißheiten, Diskussionen, Einschränkungen und in einigen Fällen auch durch die negativen Praktiken betreffend die Einschaltung der Kommission in diesem oder jenem Bereich, wo eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beschlossen worden ist, die Beteiligung der Kommission an der politischen Funktion eingeengt.

Schließlich werden, wie später zu zeigen sein wird, die Beziehungen der Kommission zum Parlament dadurch beeinträchtigt, daß die Aufmerksamkeit der Kommission aus einleuchtenden praktischen Gründen mehr auf die Verhandlungen mit dem Rat und den diesem unterstehenden Einrichtungen als auf die Meinungsbildung des Parlaments konzentriert ist.

### **Einstimmigkeit anstatt Mehrheitsbeschlüsse**

Der Rat ist naturgemäß sowohl ein Beschlusorgan der Gemeinschaft als auch ein Gremium, in dem die Interessen der nationalen Regierungen zum Ausdruck kommen und miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Seit der institutionellen Krise des Jahres 1965, die durch den zwiespältigen Luxemburger Kompromiß vom Januar 1966 beendet wurde, war die Praxis der einstimmigen Beschlußfassung im Rat vorherrschend und begünstigte die zweite dieser Funktionen zum Nachteil der ersten.

Als Kompromiß einigten sich sämtliche Mitgliedstaaten darauf, daß sich die Mitglieder des Rates bei Entscheidungen, die durch Mehrheitsbeschluß auf Vorschlag der Kommission gefaßt werden können und sehr wichtige Interessen eines oder mehrere Partner berühren, innerhalb einer angemessenen Frist bemühen werden, zu einem einstimmigen Beschluß zu gelangen.

Die französische Delegation war jedoch der Ansicht, daß bei sehr wichtigen Interessen die Beratungen solange fortgesetzt werden müßten, bis Einstimmigkeit erzielt sei.

Diese Divergenz wird festgestellt, durch den Kompromiß jedoch nicht behoben.

Die Folge dieses Dokuments war, daß in der Praxis sich nicht nur Frankreich, sondern auch andere Mitgliedstaaten unter Bezugnahme auf das Argument der Gegenseitigkeit in vielen Fällen auf den Begriff der „sehr wichtigen Interessen“ berufen haben; die Praxis der Einstimmigkeit wurde hierdurch zunehmend allgemein.

In Wirklichkeit geht es jedoch um ganz andere Fragen, als um den Inhalt des Luxemburger Kompromisses oder seine unmittelbaren Folgen. Es geht hier um die Praxis, derzufolge im Rat (ausgenommen bei Haushaltsbeschlüssen) fast niemals abgestimmt wird. Auf allen Ebenen, der der Sachverständigen, der

Ständigen Vertreter, der Minister verzichtete man im voraus auf jedes nicht einstimmige Verfahren und dies noch dazu unabhängig von der Geltendmachung der Wichtigkeit der jeweils betroffenen nationalen Interessen.

Diese Praxis begünstigt die Entscheidungsgewalt des Rates nicht. Es geht im übrigen auch nicht so sehr darum, daß sie Mehrheitsbeschlüsse verhindert, als darum, daß sie durch den Ausschluß dieser Möglichkeit den Beratungen den Anreiz nimmt, zu einer Annäherung der Standpunkte beizutragen, was zu einer gewissen Trägheit bei dem Bemühen um entsprechende Lösungsmöglichkeiten verleitet.

Darüber hinaus beeinträchtigt sie das institutionelle Gleichgewicht. Weil im Rat die Einstimmigkeit praktisch immer erforderlich ist, verlieren die Vorschläge der Kommission das Privileg, das ihnen nach Artikel 149 EWGV gebührt.

Die Tätigkeit der Kommission ist hierdurch eingeengt worden. Die neuen Elemente, die ihre Vorschläge gewöhnlich enthalten können und müssen, werden häufig dem Bemühen um die Auffindung geeigneter Lösungen zur Erlangung der Einstimmigkeit geopfert. Bereits bei der Ausarbeitung der Vorschläge wird die Eigenständigkeit der Initiative geschwächt, weil die Kommission mit den nationalen Verwaltungen und sogar mit den Ständigen Vertretern, was an sich zu begrüßen ist, verhandeln muß. Die vom Vertrag gewollte Arbeitsteilung wurde

mithin in ungünstigem Sinne verschoben.

Allerdings muß man einräumen, daß die Kommission angesichts dieser Schwierigkeiten nicht immer die ihr in den Verträgen zuerkannten Befugnisse voll ausschöpfen konnte oder wollte.

Im ganzen betrachtet, ist es offensichtlich, daß das gemeinschaftliche Entscheidungsverfahren zunehmend Sache reiner, fast diplomatischer Verhandlungen wird. Diese Situation erklärt sich weniger aus einer Unkenntnis der Verträge heraus, als aus der durch die tägliche Praxis bewirkten Verfälschung der Kompetenzen und der Rolle der Organe. Man könnte einwenden - und dies wäre nicht einmal falsch - , daß dieses System komplexer Verhandlungen zu siebt und bald zu elft mit Hilfe anderer gemeinschaftsinterner oder -externer Instanzen, das systematische Bemühen um Kompromisse mit „Marathon“-Sitzungen oder „package-deals“, einem Gemeinschaftsrahmen augenscheinlich nicht so fremd ist. Entsprechende Beispiele in den Entscheidungsverfahren innerhalb der Staaten sind zahlreich. Gewiß, aber der Vergleich zeigt gerade, daß eine Konzentrierung weder voll wirksam noch gänzlich fruchtbar sein kann, wenn sie nicht im Hinblick auf ein etwaiges politisches, jederzeit mögliches Schiedsverfahren zustande kommt, in welchem das Parlament einen wichtigen Platz einnimmt. Entgegen allem Anschein entbindet eine politische Entscheidungsbefugnis nicht von der Verhandlung; diese trägt vielmehr zu ihrem Erfolg bei.

### **§ 3 In den Verträgen von Paris und Rom nicht vorgesehene neue Institutionen**

Es ist nichts Ungewöhnliches, wenn infolge der Arbeitsweise der Gemeinschaftsorgane in der Praxis neue Institutionen entstanden sind, die ursprünglich nicht vorgesehen waren. Es sei jedoch bemerkt, daß ihr Entstehen im allgemeinen zu Verschiebungen im institutionellen Gleichgewicht im oben beschriebenen Sinne geführt hat.

Der im Fusionsvertrag offiziell bestätigte Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER) bereitet nicht nur die Entscheidungen des Rates vor, er ist vielmehr, wenn auch nicht de jure, so zumindest doch de facto ein echtes Entscheidungsorgan mit eigenen Befugnissen. Dies gilt insbesondere kraft des Verfahrens der sogenannten „A-Punkte“, das es bei nicht entscheidenden, aber häufig doch wichtigen Fragen, den untereinander und mit der Kommission einigen Ständigen Vertretern ermöglicht, dem Rat eine Annahme ohne Beratung vorzuschlagen. Die Existenz des Ausschusses der Ständigen Vertreter und die geübte Praxis führen zu dem Ergebnis, daß die Gesprächspartner der Kommission in den meisten Fällen diplomatische Vertreter der Staaten sind, deren Rang und persönliche Befähigung im übrigen ihr Gewicht verstärken.

Sodann sind die eigentlichen Verwaltungsausschüsse zu nennen. Es handelt sich um fachliche Organe, die sich aus Vertretern der einzelnen Regierungen unter dem Vorsitz der Kommission zusammensetzen. Sie wollen die Kommission bei der Durchführung bestimmter gemeinsamer Politiken, namentlich der

Agrarpolitik, unterstützen. In den Fällen, in denen der Rat gemäß Artikel 155 EWGV der Kommission Durchführungsaufgaben überträgt, stellt er ihr auf diese Weise Mitarbeiter zur Verfügung, die ihr eine wertvolle fachliche Hilfe bedeuten, ohne daß ihre Entscheidungsbefugnis hierdurch angetastet würde, da die Eingriffsmöglichkeiten des Rates beschränkt und auch überaus selten in Anspruch genommen worden sind.

Hingegen sind die Bestimmungen, die für die „Durchführungs“-Ausschüsse (comités de réglementation) gelten, für die Aktionsfreiheit der Kommission weniger günstig, da bei Uneinigkeit zwischen einem Ausschuss und der Kommission ein Schiedsspruch des Rates vorgesehen ist.

Zweifellos bedeutsamer sind die immer zahlreicher werdenden Institutionen, in denen die Standpunkte zwischen den Regierungen aufeinander abgestimmt werden, da sie in zukünftig wichtigen Bereichen die Einheit der Gemeinschaftsorgane in Frage stellen. Eine Ausschaltung der Kommission oder eine Schwächung ihrer Rolle wäre der erste Schritt in Richtung auf ein „zersplittertes Europa“.

Schließlich ist es aber zu begrüßen, daß auf höchster Ebene eine de facto-Institution in Erscheinung getreten ist, die wahrscheinlich dazu bestimmt ist, in Zukunft eine wesentliche Rolle beim Aufbau Europas zu spielen, nämlich das Gipfeltreffen. Es ist wahrscheinlich, daß von dieser Praxis die stärksten Impulse ausgehen und der Gemeinschaft neue Tätigkeitsbereiche erschlossen werden, ganz abgesehen davon, daß es auf diesem Wege häufig Vorhaben, die infolge der unvollkommenen Arbeitsweise der Gemeinschaftsorgane notleidend geworden sind, wieder in Gang zu bringen gilt.

Paradoxiereise ist das Problem der „Gipfeltreffen“ nicht das der politischen Willensbildung der Staaten, der durch feierlich gefaßte Resolutionen Ausdruck verliehen würde, sondern das der Durchführung dieser Resolutionen, wobei häufig der Eindruck entsteht, daß die nachgeordneten Regierungsinstanzen, die grundsätzlich mit der Ausführung beauftragt sind, nicht, wie man es erwarten sollte, diesen auf höchster Ebene zum Ausdruck gebrachten politischen Willen in gleicher Stärke empfinden. Die Erfahrung scheint zu lehren, daß man rascher und direkter ans Ziel käme, wenn mit der Durchführung der auf den Gipfeltreffen gefaßten Entscheidungen die Gemeinschaftsorgane betraut würden.

#### **§ 4 Das Europäische Parlament**

Die Urheber der Verträge, die eher den Aufbau als das Regieren Europas im Auge hatten, haben der parlamentarischen Versammlung im Rahmen der Gemeinschaftsorgane keinen sehr wichtigen Platz zugewiesen, wobei sie gewiß davon ausgegangen sind, daß dieser zu gegebener Zeit überprüft werden müßte. Nur so erklärt sich der rechtliche und politische Zwiespalt, in dem sich das Europäische Parlament befindet.

Aus eher soziologischer als rechtlicher Sicht ist festzustellen, daß das Parlament ein hohes Maß an demokratischer Repräsentativität verkörpert. Die großen politischen Tendenzen der Mitgliedsländer kommen hier zum Ausdruck. Auch ist ihr Zusammenschluß auf europäischer Ebene nicht zu unterschätzen, obgleich er einige Lücken und Unsicherheiten aufweist, die mit dem Beitritt neuer Länder zusammenhängen, die, wie namentlich Großbritannien, über ureigene Parteisysteme verfügen.

Diese Repräsentativität ist jedoch eine solche des Elfenbeinturms. Die Debatten und Arbeiten des Parlaments, die Spannungen selbst, die hier entstehen und die ein Beweis dafür sind, daß es sich um eine politische Institution handelt, finden in der Presse, in der Öffentlichkeit und im Leben der politischen Parteien kaum Widerhall. So erfüllt das Parlament nur sehr unvollkommen die ihm normalerweise obliegende Aufgabe, die politische Meinung auszudrücken und zu bilden. Dies ist im wesentlichen auf den schmalen Umfang seiner Befugnisse zurückzuführen.

So besitzt das Parlament - im übrigen begrenzte - Entscheidungsbefugnisse nur im Haushaltsbereich und für die „kleine Revision“ der EGKS. In gewisser Hinsicht ist es auch das Opfer der oben beschriebenen institutionellen Gleichgewichtsverschiebung, da die Rolle der Kommission, des Organs, auf das es Einfluß hat, zugunsten der des Rates, zu dem die politische Verbindung sehr viel weniger direkt ist, an Bedeutung verloren hat. Seine Konsultationsfunktion hat dadurch eine Änderung erfahren, daß die Kommission, die

zwar die Unterstützung des Parlaments sucht, noch bevor sie dem Rat einen formellen Vorschlag unterbreitet, mit dem Rat bereits in Verhandlungen getreten ist. Nun ist aber die Beteiligung eines parlamentarischen Organs an Verhandlungen, selbst zum Zwecke der Konsultation, immer schwierig. Mitunter hat das Parlament angesichts einer vorherigen stillschweigenden Einigung zwischen Kommission und Rat den Eindruck, daß seine Stellungnahme keine ausschlaggebende Bedeutung mehr haben kann.

Fest steht allerdings, daß die fachliche Qualität seiner Arbeiten zum einen und die Verbindungen seiner Mitglieder zur Öffentlichkeit der verschiedenen Länder auf politischer Ebene zum anderen dem Parlament beim Rat nachdrücklich Gehör verschaffen können. Dies ist jedoch weniger ein institutioneller Prozeß als eine Praxis, bei der Rückschläge nicht ausbleiben können.

Über die haushaltspolitischen Befugnisse des Parlaments, selbst unter Berücksichtigung ihrer Erweiterung durch den Vertrag vom 22. April 1970, sollte man sich keinen Illusionen hingeben. Innerhalb der Gemeinschaft ist der Haushaltsplan, ebenso wie in den Mitgliedstaaten, weitgehend der zahlenmäßige Ausdruck von Entscheidungen, die auf „höheren Ebene“ getroffen worden sind. Eher in ihrer Funktion als Gesetzgeber denn als Haushaltsinstanzen überwachen die nationalen Parlamente die öffentlichen Finanzen. Da das Europäische Parlament keine Rechtsetzungsbefugnisse besitzt, kann es für fast den gesamten Haushaltsplan nur die Richtigkeit der Additionen überprüfen.

Es ist zu begrüßen, daß die Kontrollbefugnis des Parlaments gegenüber der Kommission niemals Anlaß zu einem Mißtrauensantrag gegeben hat.

Dies ist zweifellos der Beweis für die Einigkeit zwischen den beiden Organen und die Qualität der Arbeit der Kommission. Zu begrüßen ist noch mehr, daß durch die Ausschüsse und namentlich die schriftlichen Anfragen ein offener und kritischer Dialog zwischen beiden Organen zustande gekommen ist. Jedoch muß eingeräumt werden, daß in diesem Prozeß der Kontrolle und des Dialogs der wichtigste Partner, nämlich der Rat, nicht zugegen ist, trotz der von ihm nicht immer abschlägig beschiedenen Versuche, ihn hieran zu beteiligen.

Man könnte zweifellos, ohne an den Grundfesten des institutionellen Gleichgewichts zu rühren, eine Kontrolle vorsehen, mit der eine Sanktionsbefugnis des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat verbunden wäre, dessen Mitglieder politisch gegenüber ihrem eigenen nationalen Parlamenten verantwortlich sind. Man kann sich zumindest fragen, ob alle Möglichkeiten eines Verfahrens, das Anfragen und Antworten, Erklärungen und alles in allem Dialog und Kommunikation umschließt, ausgeschöpft worden sind.

Es trifft zu, daß die Verbindungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten eine Reihe der aufgezeigten Probleme lösen könnten. Durch eine Art von ständigem Hier und Dort zwischen dem Europäischen Parlament und ihrem nationalen Parlament könnten die europäischen Abgeordneten eine Brücke zwischen der nationalen und der gemeinschaftlichen Demokratie schlagen. Die zu überwindenden Schwierigkeiten sind jedoch beträchtlich: die Schwierigkeit, die sich für die Parlamentarier daraus ergibt, sowohl im nationalen politischen Leben wie im gemeinschaftlichen Leben aktiv zu sein; die Tatsache, daß für die politische Karriere gegenwärtig die nationalen Einrichtungen und Wahlkämpfe der gewöhnliche Rahmen sind.

Insgesamt bleibt die Rolle der Versammlung „infra-parlamentarisch“ und die Gemeinschaftsentscheidungen beziehen ihre demokratische Legitimation fast ausschließlich aus nationalen Kanälen.

Dieses Ergebnis läuft, wie bereits dargelegt, den Zielsetzungen der Verträge und namentlich des EWG-Vertrags nicht zuwider. Es fragt sich aber, wie der Auftrag, der diesem Bericht zugrunde liegt, beweist, ob nicht in den kommenden Jahren eine Stärkung des europäischen parlamentarischen Organs sowohl für den Aufbau als auch für das Regieren Europas erforderlich sein wird.

## § 5 Gesamtübersicht über die allgemeinen Tendenzen des Systems

Die Gemeinschaftspraxis hat seit 15 Jahren zwei Entwicklungstendenzen erkennen lassen.

Die erste betrifft die *Gemeinschaft selbst*, ihre Tätigkeitsbereiche, ihre Leistungen, ihre Fortentwicklung, die in sie gesetzten Erwartungen. Die Bilanz ist hier, insgesamt gesehen, befriedigend und, zumindest gegenüber bestimmten Voraussagen, die nicht alle von Gegnern der Verträge stammten, sogar erstaunlich.

Die zweite Entwicklungstendenz betrifft die Organe der Gemeinschaft; hier sind größere Vorbehalte angezeigt. Die Organe haben eine gewisse *Wesensverfälschung* erlitten. Nicht allein, daß sich der Charakter des Rates als gemeinsames Gremium der Regierungen verstärkt hätte, sondern dieser Charakter wurde auch den nachgeordneten Instanzen innerhalb der Gemeinschaft aufgedrückt und hat sich auf Mechanismen ausgebreitet, die die Tendenz haben, sich außerhalb der Gemeinschaft zu entwickeln. Die Kommission wurde von diesem Prozeß nicht unmittelbar berührt, aber die Einengung ihrer Rolle birgt die Gefahr in sich, daß ihre Tätigkeit auf eine administrative, wenn nicht sogar technokratische Funktion beschränkt wird.

Allgemein ist eine gewisse Schwächung der politischen Rolle der Gemeinschaftsorgane, einschließlich des Rates, zu beobachten. Es ist, als ob die in Zukunft immer dringlicheren politischen Initiativen der Gemeinschaftsorgane entglitten, und als ob diese nur noch von außen her auf höchster Ebene ergriffen werden könnten, was jedoch, wenn sich die Gipfeltreffen nicht abnutzen sollen, nur in sehr wichtigen Fragen geschehen sollte.

In dieser Bilanz ist tatsächlich nicht alles negativ und mancher hier aufgezeigte Nachteil ist mitunter mit einem Vorteil verbunden. So z.B. bezüglich der Verflechtung zwischen den nationalen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen auf der einen Seite und den europäischen Strukturen gleicher Ebene auf der anderen Seite sowie der menschlichen Beziehungen, die sich in der Praxis der Verhandlungen und Kompromisse angeknüpft haben. Gleichwohl kann man sich fragen, ob diese Art der soziologischen, zwangsläufig sehr langsamen Integration ausreicht, um alle Aufgaben zu lösen, die die Gemeinschaften und die ihr angehörenden oder ihr beitretenden Staaten erwarten.

Wenn man sich schließlich entsprechend dem erhaltenen Auftrag über die Rolle des Europäischen Parlaments Gedanken macht, so stellt sich nicht nur die Frage nach der Demokratie, sondern auch nach der Leistungsfähigkeit, vor allem wenn man berücksichtigt, daß das Parlament, zwar nicht allein, aber im Zusammenspiel mit anderen Mechanismen die Unzulänglichkeiten des Systems ausgleichen könnte, die soeben in großen Zügen beschrieben worden sind.

### Abschnitt III

#### Anpassung an die Zukunft

Solange es während der Übergangszeit um die schrittweise Verwirklichung der Zollunion ging, sah der EWG-Vertrag die anzuwendenden Vorschriften, die einzelnen Etappen und die zu befolgenden Verfahren oft bis ins einzelne vor. In diesem Bereich funktionierte das institutionelle System im allgemeinen zufriedenstellend; weniger gut funktionierte es in Bereichen, in denen der Vertrag (wie beispielsweise bei der Durchführung der verschiedenen gemeinsamen Politiken und der Harmonisierung der Rechtsvorschriften) der Gemeinschaft im Rahmen sehr allgemeiner Vorschriften die Aufgabe übertrug, selbst Initiativen auf der Grundlage bestimmter Prinzipien und im Hinblick auf die Verwirklichung bestimmter Ziele zu ergreifen.

Jetzt, da die Übergangszeit abgelaufen ist, rücken diese schöpferischen Aufgaben der Gemeinschaft und die Ausübung der ihr zu diesem Zweck vom Vertrag übertragenen, weitgehend ins pflichtgemäße Ermessen gestellten Befugnisse in den Mittelpunkt. Die gemeinsame Politik, die in verschiedenen Bereichen ausdrücklich vorgeschrieben ist, und die vom Vertrag in vielen Punkten verlangte Harmonisierung der Rechtsvorschriften müssen erweitert, fortgeführt und regelmäßig den sich ständig ändernden Verhältnissen und Vorstellungen angepaßt werden. Neue Gemeinschaftsaufgaben, die sich stillschweigend aus dem Vertrag ergeben oder die von den Regierungen ausdrücklich hinzugefügt worden sind, müssen verwirklicht werden. Aber sowohl aus der Sicht der Demokratie als auch im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit dürfte

das derzeitige Instrumentarium den zu bewältigenden Aufgaben kaum in befriedigender Weise gewachsen sein. Das institutionelle System müßte dahingehend gestärkt werden, daß es in der Lage wäre, diese Aufgaben zu bewältigen.

## § 1 Was aus der Sicht der Demokratie zu tun ist

Zur Erfüllung ihrer künftigen Aufgaben bedarf die Gemeinschaft, die in ihre endgültige Phase eingetreten ist, einer gemeinschaftlichen demokratischen Legitimation zusätzlich zu derjenigen, die sie von den gegenüber ihren nationalen Parlamenten verantwortlichen Regierungen erhält. Die Notwendigkeit einer solchen Legitimation wächst mit der Ausweitung dieser Aufgaben.

Erstens können die in den Verträgen ausdrücklich oder stillschweigend enthaltenen, weitgehend ins pflichtgemäße Ermessen gestellten Befugnisse nur mit Unterstützung der politischen und sozialen Kräfte ausgedehnt werden. Das Europäische Parlament ist das dafür geeignete Forum. Alle in der Gemeinschaft anzutreffenden Nationalitäten, sozialen Interessen und politischen Überzeugungen sind hier vertreten. In diesem sowohl gemeinschaftlichen wie parlamentarischen Rahmen muß und kann man die nötige Unterstützung finden.

In zweiter Linie gilt es, sich darüber im klaren zu sein, daß die Ausweitung der Zuständigkeiten der Gemeinschaften für die nationalen Parlamente mit einer Einbuße an rechtlicher und tatsächlicher Gewalt einhergeht.

Bei der Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben übt die Gemeinschaft Befugnisse aus, die bisher im nationalen Rahmen gewöhnlich den Parlamenten bzw. dem Parlament und der Regierung gemeinsam zustanden. Die gemeinschaftlichen „Gesetze“ und „Abschöpfungen“ treten an die Stelle der nationalen Gesetze und Abschöpfungen, und die gemeinschaftlichen Richtlinien verweisen die nationalen Parlamente im Extremfall in die Rolle bloßer Registrierkammern.

Diese Rechsetzungs-, Steuer- und Verwaltungshoheit, der in der endgültigen Phase eine zentrale Stellung zukommt, liegt in der Gemeinschaft beim Rat, der von der Kommission unterstützt wird. Durch ihre Vertreter in diesem Rat behalten die nationalen Regierungen die Möglichkeit, auf den Prozeß der gemeinschaftlichen Willensbildung maßgeblichen Einfluß zu nehmen. Der kollektive Charakter dieses Prozesses und die Unwiderruflichkeit der sich daraus ergebenden Entscheidungen behindern jedoch die effektive Kontrolle, welche die nationalen Parlamente über die Teilnahme der einzelnen Regierungen an diesem Prozeß ausüben können. Das Bestreben, eine effektivere Kontrolle über diese Tätigkeit auszuüben, könnte dazu führen, daß die nationalen Parlamente die Regierungen im voraus durch Weisungen binden, was wiederum die Bemühungen im Rat noch schwieriger und langwieriger machen würde als bisher.

Die nationalen Parlamente sehen sich infolgedessen eines wachsenden Teils ihrer Befugnisse beraubt, deren kollektive Ausübung durch die im Rat vertretenen Regierungen künftig praktisch zum größten Teil ihrer Kontrolle entglitte. Die Logik des demokratischen Systems würde verlangen, daß diese Schwächung der nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene wettgemacht wird.

Schließlich sei darauf hingewiesen, daß durch die Ausweitung der Zuständigkeiten „das europäische Interesse“ sich auf immer umfassendere Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der Mitgliedsländer erstrecken wird. Um zu Entscheidungen zu gelangen ist dann abwägender Ausgleich erforderlich, der künftig Ausgleich sowohl zwischen sektoralen Interessen als auch zwischen nationalen Interessen sein wird, um dieserart beispielsweise zu einem annehmbaren und angemessenen Gleichgewicht zwischen Industrie und Landwirtschaft, Entwicklung und Umweltschutz, Geldwertstabilität und Steigerung des Lebensstandards zu gelangen. Erfahrungsgemäß ist der Erfolg eines solchen Ausgleichs nur durch umfassende und nicht diskriminierende Konzertierungen gewährleistet. Das Europäische Parlament ist die Institution par excellence, innerhalb derer solche Konzertierungen zustande kommen könnten. Wenn diese Funktion, wie im derzeitigen System, fast ausschließlich durch den Rat wahrgenommen wird, entsteht die Gefahr, daß Konflikte zwischen sektoralen Interessen zu Konflikten zwischen nationalen Interessen ausarten. Das hätte zur Folge, daß es schwierig werden könnte, diesen Ausgleich zustande zu bringen, und

daß er möglicherweise zu Ergebnissen führt, die infolge ihres unausgewogenen und labilen Charakters auf zahlreiche Widerstände stoßen. Dies ließe sich auf Dauer nur vermeiden, wenn man das, soweit erforderlich, in seiner Arbeitsweise, seinen Befugnissen und seiner Zusammensetzung geänderte Europäische Parlament einschaltet. Dadurch, daß in einem komplexen System der Spannungen ein weitgehender Konsens sichergestellt wird, erlangt die Demokratie auch Wirksamkeit.

## § 2 Was aus Sicht der Leistungsfähigkeit erforderlich ist

### *A. Bezüglich der Ziele*

Die Entwicklung des gemeinschaftlichen Handelns erfordert schöpferische Kraft. Jedes Organ muß seinen eigenen und spezifischen Beitrag leisten. Die schöpferischen Impulse müssen, wenn auch nicht ausschließlich, so doch im wesentlichen von der Kommission ausgehen. Als ein von den Regierungen unabhängiges und politisch gegenüber dem Europäischen Parlament verantwortliches Organ nimmt sie eine Stellung ein, die es ihr ermöglicht, sich unter weiter Vorausschau über das europäische Interesse Gedanken zu machen, um ein genaues Bild über die zu befolgende Politik zu gewinnen und als Initiatorin, Planerin und Vermittlerin unter Berücksichtigung des gemeinsamen Wohls wirken zu können. Dadurch, daß sie zwei Elemente, nämlich die politische Erfahrung und das fachliche Können, in sich vereint, wird es ihr möglich, die Zusammenhänge zwischen den gemeinschaftlichen Maßnahmen und den technischen Notwendigkeiten aufzufinden.

Diese gemeinschaftlichen Maßnahmen müssen von der öffentlichen Meinung unterstützt werden, die durch ein repräsentatives Organ sowohl vertreten als auch angeregt werden muß. Das Europäische Parlament könnte das Sprachrohr dieser öffentlichen Meinung und zugleich ihr Motor sein.

Unbeschadet seiner Möglichkeiten, neue Initiativen zu ergreifen, trägt der Rat dafür Sorge, daß die nationalen Zentren der Macht und des politischen Willens die gemeinschaftlichen Maßnahmen akzeptieren und daß sich diese Maßnahmen mit den Wirklichkeiten des vielfältigen politischen, sozialen und administrativen Lebens der in der Gemeinschaft vereinigten Völker vertragen.

Ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen diesen Faktoren ist für die Ausarbeitung und den Erfolg gemeinschaftlicher Maßnahmen unbedingt erforderlich. Das derzeitige System, in dem der Rat vor den beiden anderen Organen bei weitem den Vorrang innehat, krankt nicht an der Position des Rates, sondern an der Schwächung oder dem mangelnden Selbstbehauptungswillen seiner Partner.

Die Verteidigung kurzfristiger nationaler Interessen hat Vorrang vor langfristigen Planungen, in denen sie aber meistens mit den Gemeinschaftsinteressen zusammenfallen würden. Mitunter wird nichts beschlossen, so als ob konservatives Denken das Vorstellungsvermögen lähmte. Da eine Gesamtkonzeption über die zu verfolgende Politik nicht vorhanden ist, sind die Maßnahmen der Gemeinschaft häufig nicht in der erforderlichen Weise aufeinander abgestimmt. Die öffentliche Meinung ist nicht engagiert. Zumindest ist sie indifferent oder äußert sich nur im Protest. Europa hat seine „schweigende Mehrheit“; aber diese besitzt, wie die anderen, nur wenig Durchschlagskraft.

Die dominierende Stellung des Rates drückt auch der institutionellen Entwicklung der Gemeinschaft ihren Stempel auf. Wenn diese nur von einem einzigen Pol beherrscht wird, besteht auch die Tendenz, die Bedeutung dieses Pols und das sich daraus ergebende Ungleichgewicht zu verstärken.

### *B. Welcher Mittel bedarf es*

Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion mit allen ihren Folgen setzt einen Entscheidungsmechanismus voraus, der bessere Gewähr dafür bietet, daß Ansatzpunkte für Gemeinschaftslösungen gefunden, Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen werden und mit der nötigen Eile im währungspolitischen Bereich gehandelt werden kann. Ein solcher Entscheidungsmechanismus muß sich in das institutionelle System der Gemeinschaft so einfügen, daß ein engeres Ineinandergreifen mit den anderen gemeinschaftlichen Entscheidungen sichergestellt ist.

Gemeinschaftliche Finanzmittel werden notwendig sein, um neue gemeinschaftliche Maßnahmen zu unterstützen. Die Verwendung dieser Mittel wird Ausdruck einer Politik werden. Diese Politik erscheint nur gerechtfertigt und hat nur dann Erfolgsaussichten, wenn sie auf der Grundlage der Einigung und folglich des dynamischen Dialogs zwischen allen Organen beruhen wird.

Zur Ausdehnung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft gehören umfassende Maßnahmen, wie beispielsweise die Regionalpolitik. Diese Maßnahmen erfordern die Festsetzung von Normen, die für die Gemeinschaftsaktion den Rahmen abstecken. Von der Ausarbeitung solchen „Rahmen-Rechts“ kann das Parlament nicht ausgeschlossen bleiben.

Die bevorstehende Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Rates wird zweifellos einige Probleme verschärfen. Es hat sich gezeigt, daß das automatische und mitunter lässige Bemühen um Einstimmigkeit zu Stillstand und Sackgassen führt. Hier geht es nicht um Entscheidungsbefugnisse des Rates, die ihm niemand streitig machen will. Es geht um Fähigkeit und Verantwortung im Entscheidungsprozeß. Das eigentliche Problem bilden weder die Ablehnung noch die Änderung der Kommissionsvorschläge durch den Rat, sondern das hoffnungslose Steckenbleiben dieser Vorschläge in nachgeordneten Gremien bzw. die stille Tatenlosigkeit die die Verantwortung verwässert und die Initiativen lähmt. In dieser Hinsicht würde der Eintritt neuer Länder in den Rat die Enttäuschungen nur vermehren, wenn das Problem nicht offen angepackt würde. Es wird sich zeigen, daß Lösungen hierfür nicht leicht zu finden sind und daß es kein Universalmittel gibt; das mindeste aber ist, daß etwas getan werden muß.

## **Kapitel IV**

### **Erweiterung der Befugnisse des Parlaments**

#### Abschnitt I

#### Notwendigkeit einer Stärkung des demokratischen Elements in der Gemeinschaft

In den vorangegangenen Kapiteln sind verschiedentlich einige der Gründe genannt worden, die eine Stärkung der Befugnisse des europäischen parlamentarischen Organs rechtfertigen.

Wie bereits erwähnt, sind die Prozesse der demokratischen Legitimation durchaus auch in den durch die Verträge geschaffenen Strukturen und Mechanismen anzutreffen, doch handelt es sich hierbei im wesentlichen um indirekte Prozesse im Vergleich zur Gemeinschaft, da sie von den einzelstaatlichen Parlamenten ausgehen und über die einzelstaatlichen Regierungen laufen. Das Parlament der Gemeinschaft als solches wirkt dabei nur nebenher, in begrenzten Bereichen und mit begrenzten Befugnissen mit.

Die neuen Aufgaben, die sich namentlich aus der bevorstehenden Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion ergeben, verlangen eine Ausdehnung der Befugnisse des Parlaments, und zwar deshalb, weil infolge der Erweiterung der Tätigkeitsbereiche und Befugnisse der Gemeinschaft ihren Organen Kompetenzen übertragen werden, die im einzelstaatlichen Rahmen ganz oder teilweise bei den Parlamenten liegen. Die Ausdehnung der Gemeinschaftsbefugnisse darf nicht zu einer Schmälerung der parlamentarischen Kompetenzen führen. Auch wenn die vollständige Übertragung der in den einzelstaatlichen Rechtsordnungen geltenden (und in den einzelnen Ländern übrigens uneinheitlich geregelten) Gewaltenteilung auf das Gemeinschaftssystem gegenwärtig weder ganz durchführbar noch wünschenswert ist, so muß doch ein Ausgleich dafür geschaffen werden, daß den nationalen Parlamenten diese Befugnisse entzogen werden.

Dabei erhebt sich allerdings die Frage, ob diese vom demokratischen Gesichtspunkt aus offenkundige Notwendigkeit noch genauso überzeugt, wenn es um die Frage nach der Leistungsfähigkeit geht. Man kann nicht umhin festzustellen, daß das Auftreten eines Parlaments mit erweiterten Befugnissen als Mitspieler in der Gemeinschaft die institutionellen Mechanismen in einem gewissen Sinne komplizieren und schlimmstenfalls bestimmte zusätzliche Bremswirkungen auslösen kann.

Diese Befürchtungen können jedoch beschwichtigt werden. Bei den folgenden unterbreiteten Vorschlägen wird diesen Gefahren weitestgehend Rechnung getragen. Vor allem jedoch muß nachdrücklich darauf hingewiesen werden, daß die Stärkung der Rolle des Parlaments nicht nur eine Art demokratisches Vakuum ausfüllt, sondern auch bestimmte Lücken beim wirksamen Funktionieren der Gemeinschaft schließt.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß im Parlament als einzigem Gemeinschaftsorgan, die die Minderheit repräsentierende Opposition der einzelstaatlichen Parlamente vertreten ist. Zu den sowohl für die Leistungsfähigkeit als auch für die Legitimität wesentlichen Strukturen gehört an erster Stelle eine nicht nur geduldete, sondern als ein Kernstück des Verfassungssystems betrachtete Opposition. Dieser Punkt gehört zu den gesicherten Erkenntnissen der modernen politischen Theorie.

Manche Diskussionen über Grundfragen haben nur dann echte Tragweite, wenn es dabei zu einer Auseinandersetzung zwischen Mehrheit und Opposition kommt. Dies gilt namentlich für Debatten über Struktur und Sinn der modernen Gesellschaft, beispielsweise über das Verhältnis zwischen Quantität und Qualität, das Gleichgewicht zwischen industriellem Wachstum und Qualität des Lebens, die Umweltproblem, den Verbraucherschutz, die Kontrolle zu Monopolen neigender Unternehmen, die Regionalpolitik, die föderative oder dezentralisierte Demokratie.

Gerade in den Parlamenten, die weniger stark als die Regierungen unter dem Zwang der Tagespolitik und -verwaltung stehen, kann vielfach die Phantasie als schöpferische Kraft der sozialen Neuerungen, um nicht zu sagen: Entdeckungen, zeigen, was sie zu leisten vermag.

So gibt es also keinen generellen und zwangsläufigen Widerspruch zwischen dem Gebot der Demokratie und dem Streben nach Leistungsfähigkeit. Man muß beiden gerecht werden, und dies soll im folgenden versucht werden.

## Abschnitt II Erweiterung der Rechtsetzungsbefugnisse

### § 1 Grundsätze

Nachstehend (Kapitel V) wird dargelegt, weshalb es weder notwendig noch empfehlenswert erscheint, die Erweiterung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments davon abhängig zu machen, daß es aus allgemeinen, direkten Wahlen hervorgeht.

Im übrigen wurde schon eine erste Erweiterung der Befugnisse erreicht, ohne erst eine Änderung des Wahlmodus abzuwarten, da dem Parlament mit dem Vertrag von Luxemburg vom 22. April 1970 erweiterte Haushaltsbefugnisse übertragen worden sind, die - wie noch an anderer Stelle zu zeigen sein wird - sich allerdings dadurch eingeschränkt finden, daß die größten Ausgabenposten durch Beschlüsse, auf die das Parlament bestenfalls beratend Einfluß nehmen kann, starr festgelegt sind.

Theoretisch wäre denkbar, daß bei der Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments von dem Gedanken ausgegangen wird, dies müsse bei allem, was als Gesetzgebung der Gemeinschaft bezeichnet werden kann, die beherrschende Rolle spielen.

Eine solche Annahme würde jedoch der allgemeinen Systematik der Verträge nicht entsprechen.

Die Verträge übernehmen nämlich die in den einzelstaatlichen Verfassungen im allgemeinen verankerte Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive für die Gemeinschaft nicht. Entsprechend der besonderen Satzung der Gemeinschaft bildet der Rat das gesetzgebende Organ. Man kann den Rat in dieser Rolle nicht durch das Parlament ersetzen, ohne an die Grundlagen der Verträge zu rühren. Die Erweiterung der parlamentarischen Befugnisse muß also erreicht werden, indem nicht etwa ein Organ durch ein anderes ersetzt wird, sondern durch ein System, das die Mitwirkung des Parlaments an den normativen Rechtsetzenden Entscheidungen ermöglicht. Wie noch zu zeigen sein wird, kann diese Mitwirkung in einer

einfachen beratenden Funktion des Parlaments, aber auch in einer echten Mitentscheidungsbefugnis bestehen, bei der das Parlament die Möglichkeit hat, Ratsbeschlüsse zu billigen oder abzulehnen.

Dann ist zu berücksichtigen, daß die Verträge keine allgemeine Zuständigkeitsklausel enthalten, in der die Befugnisse der einzelnen Organe festgelegt wären. Die Zuständigkeiten des Rates und der Kommission werden jeweils für bestimmte Bereiche ausdrücklich festgelegt, und die Fälle, in denen das Parlament anzuhören ist, sind aufgezählt. Bei den vorgeschlagenen Lösungen müssen also die gewünschten erweiterten Befugnisse in Übereinstimmung mit den Verträgen Fall für Fall festgelegt werden.

Dabei sind allerdings einige allgemeine Kriterien zu beachten.

Die Gruppe glaubte - obgleich dies bequem gewesen wäre - zumindest nicht prinzipiell davon ausgehen zu müssen, daß die Befugnisse des Parlaments systematisch unter Bezugnahme auf diejenigen Fälle verstärkt werden müssen, in denen das Parlament im geltenden positiven Recht eine beratende Funktion hat. Selbstverständlich wäre es einfacher gewesen, davon auszugehen, daß dem Parlament in diesen Fällen eine aktivere Rolle bis hin zur echten Mitentscheidungsbefugnis zugestanden werden müßte, während es in den Bereichen, in denen es gegenwärtig noch nicht einmal ein konsultatives Mitspracherecht besitzt, weiter ausgeschlossen bleiben müßte.

Eine solche Methode wäre nämlich höchst wirklichkeitsfremd gewesen. Einerseits ist in den Verträgen in manchen Fällen eine Anhörung des Parlaments vorgesehen, ohne daß es sich um entscheidende Probleme handelte, vor allem wenn man bedenkt, daß die Lösung dieser Probleme durch die Vertragsbestimmungen häufig schon weitgehend vorweggenommen ist. In diesen Fällen braucht nicht über die Konsultativfunktion des Parlaments hinausgegangen zu werden, obgleich das Konsultationsverfahren verstärkt und verbessert werden könnte.

Demgegenüber gibt es Fälle, in denen eine einfache Anhörung des Parlaments nicht vorgesehen ist, die jedoch Bereiche betreffen, die mit dem Ausbau der Gemeinschaft, insbesondere der Wirtschafts- und Währungsunion, zunehmend an Bedeutung gewinnen werden (vgl. z.B. Art. 103 Absatz 2 EWGV). Man muß sich also fragen, ob in diesen Fällen nicht die Einschaltung des Parlaments entweder in der Form einer Anhörung oder in der Form einer Mitentscheidung zu empfehlen ist.

Noch eine weitere Überlegung ist zu berücksichtigen. Die Gemeinschaft sieht sich veranlaßt, mehr oder minder langfristige Pläne und Programme für ihre Tätigkeit aufzustellen. Strenggenommen handelt es sich dabei nicht um normative Entscheidungen, die Verpflichtungen im engeren Sinne schaffen würden, doch haben diese Dokumente gleichwohl eine beträchtliche politische Bedeutung. Auch hier muß das Parlament zumindest angehört werden.

Es liegt auch schließlich auf der Hand, daß die vorherige Einschaltung des Parlaments nicht auf alle individuellen oder dringenden Beschlüsse ausgedehnt werden kann, die aufgrund einer gemeinsamen Konjunktur- und Währungspolitik von einem Tag auf den anderen oder sehr schnell gefaßt werden müssen. Auch nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften der einzelnen Staaten wirkt übrigens das Parlament bei derartigen Beschlüssen im allgemeinen nicht mit, sondern wird im Wege der nachträglichen Kontrolle tätig.

Diese Kriterien werden also bei der Abgrenzung der Bereiche maßgebend, für die im folgenden eine Erweiterung der Befugnisse des Parlaments vorgeschlagen wird.

## **§ 2 Bereiche und Etappen für die Erweiterung der Befugnisse des Parlaments**

Von Anfang an hat die Gemeinschaft die Art und Weise ihrer Weiterentwicklung häufig mit Hilfe von Programmen festgelegt, deren Teile stufenweise zu verwirklichen sind. Auch in der Entschlieung vom 22. Mai 1971 über die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde zu dieser Methode gegriffen. Die Gruppe hielt es für nützlich, diese Verfahren auch bei ihren eigenen Vorschlägen anzuwenden.

Demgemäß empfiehlt die Gruppe, die Rechtsetzungsbefugnisse des Parlaments in *zwei Stufen* zu erweitern.

Abgesehen nämlich von den politischen Opportunitätsproblemen, die sich aus der Notwendigkeit der Zustimmung der Mitgliedstaaten zu einer weitgehenden und sehr schnellen Ausdehnung der Befugnisse des Parlaments ergeben würden, muß eine Übergangsperiode angesetzt werden, während derer sich die Gemeinschaftsorgane allmählich und experimentell, jedes für sich, wie auch in ihren wechselseitigen Beziehungen, auf das empfohlenen neue System einstellen können.

Während der *ersten Stufe* würde das Parlament eine Mitentscheidungsbefugnis (entsprechend den nachstehend unter Ziff. 4 beschriebenen Verfahren) in folgenden Bereichen erhalten, die nachstehend der Einfachheit halber als Gebiete der *Liste A* bezeichnet werden:

- Vertragsänderungen;
- Anwendung von Art. 235 EWGV und der entsprechenden Bestimmungen des EAG- und EGKS-Vertrags;
- Aufnahme neuer Mitglieder;
- Ratifizierung der von der Gemeinschaft geschlossenen internationalen Abkommen.

Während der ersten Stufe würde das Parlament außerdem eine verstärkte beratende Befugnis erhalten, nämlich das Recht, eine erneute Beschlußfassung des Rates zu verlangen, also ein aufschiebendes Vetorecht in folgenden Angelegenheiten (sogenannte *Liste B*):

#### EWG-Vertrag

- Art. 43 (gemeinsame Agrarpolitik);
- Art. 54 Absatz 3 Buchstabe g (den Gesellschaften vorgeschriebene Schutzbestimmungen);
- Art. 56 (Sonderregelungen für Ausländer);
- Art. 57 (Diplome und selbständige Tätigkeiten);
- Art. 75 (gemeinsame Verkehrspolitik);
- Art. 84 (Seeschifffahrt und Luftfahrt);
- Art. 87 (Wettbewerb);
- Art. 99 (Steuerharmonisierung);
- Art. 100 (Angleichung der Rechtsvorschriften);
- Art. 103 Absatz 2 (Konjunkturpolitik);
- Art. 113 (gemeinsame Handelspolitik);
- Art. 126 (Europäische Sozialfonds);
- Art. 128 (Berufsausbildung);

#### EAG-Vertrag

- Art. 31 (Grundnormen für den Gesundheitsschutz);
- Art. 76 (Anpassung der Vorschriften des Kapitels VI über die Versorgung);
- Art. 85 (Anpassung der in Kapitel VII vorgesehenen Einzelheiten der Überwachung);
- Art. 90 (Anpassung der Vorschriften des Kapitels VIII über das Eigentumsrecht der Gemeinschaft an den besonderen spaltbaren Stoffen).

#### Fusionsvertrag

- Art. 24 (Beamtenstatut).

Während der zweiten Stufe würde das Parlament entsprechend den nachstehend unter Ziff. 4 beschriebenen Verfahren ein Mitentscheidungsrecht in allen Angelegenheiten der Liste B erhalten, wobei es selbstverständlich nach wie vor sein Mitentscheidungsrecht in den Angelegenheiten der Liste A ausüben würde.

Unter Berücksichtigung der weiter oben dargelegten Grundsätze sind kurz die Gründe zu nennen, die für die Abgrenzung der Gebiete nach Liste A bzw. Liste B maßgeblich waren.

Wie erwähnt, enthält die Liste A diejenigen Sachgebiete, in denen das Parlament bereits während der ersten Stufe eine Mitentscheidungskompetenz erhält.

Es handelt sich dabei um Fragen, die materiell entweder die verfassungsgebende Gewalt innerhalb der Gemeinschaft oder aber die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und anderen Personen des Völkerrechts betreffen.

Daß die verfassungsgebende Gewalt betroffen ist, liegt im Zusammenhang mit den Artikeln 236 EWGV, 204 EWGV und 96 EGKS über die Änderung der Verträge auf der Hand. Weiter unten (Ziff. 4) wird vorgeschlagen, die Anwendung der Artikel 201 EWGV und 173 EAGV über die eigenen Mittel der Gemeinschaft hinsichtlich der Mitwirkung des Parlaments einer Vertragsänderung gleichzusetzen. Hingegen dürften die vereinfachten Verfahren, die in manchen Fällen eine begrenzte Anpassung der Vertragsvorschriften in ganz bestimmten Punkten gestatten (z.B. Art 81 EGKSV) nicht Sache der verfassungsgebenden Gewalt sein. Wie aus bestimmten Elementen der obigen Liste B ersichtlich ist, handelt es sich in Wirklichkeit eher um eine legislative Befugnis.

Eine Änderung der Verträge durch Anwendung von Art. 236 EWGV und der entsprechenden Artikel in den anderen Verträgen ist allerdings insofern an eine demokratischen Legitimierung geknüpft, als die Ratifizierung nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten die Zustimmung der nationalen Parlamente impliziert. Es wäre jedoch sehr zu wünschen, wenn der spezifisch gemeinschaftliche verfassungsgebende Prozeß eine ähnliche Zustimmung des Europäischen Parlaments als dem eigentlichen demokratischen Organ der Gemeinschaft einschließen würde. Damit würde dem Revisionsverfahren seine volle Bedeutung gegeben, denn durch die Zustimmung der Versammlung zu der Vertragsänderung würde das Parlament der Gemeinschaft die vom Rat entsprechend nachstehendem Vorschlag (Ziff. 4) beschlossenen Texte besiegeln, bevor den nationalen Parlamenten das Wort erteilt wird, was deren Zustimmung erleichtern dürfte.

Das Verfahren gemäß Art. 235 EWGV, 203 EAGV und 95 Absatz 1 EGKSV, auf das in einem späteren Kapitel noch eingegangen wird, ist „quasi-verfassungsgebend“, wenn der Ausdruck gestattet ist. Gemeint sind bekanntlich die Fälle, in denen die Gemeinschaftsorgane „geeignete Vorschriften“ für ein im Rahmen des Gemeinsamen Marktes erforderliches Tätigwerden erlassen, wenn die hierfür erforderlichen Befugnisse im Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehen sind. Der Artikel 235 wird im Zuge der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion sicherlich an Bedeutung gewinnen. Jedenfalls handelt es sich um Vorschriften, welche die Aufgaben und die Mittel der Gemeinschaft berühren und sich zweifellos auf die Rechte der Mitgliedstaaten auswirken, so daß die Aufnahme des Art. 235 in die Liste A gerechtfertigt ist. Das Parlament kann auf diese Weise zu einer dynamischen Anwendung dieses Artikels beitragen.

Die Einschaltung des Parlaments im Wege der Ratifizierung bei Abkommen der Gemeinschaft mit Personen des Völkerrechts entspricht den verfassungsrechtlichen Regeln der Mitgliedstaaten, wonach von den Regierungsorganen geschlossene internationale Abkommen in irgendeiner Weise von den gewählten Volksvertretern gebilligt werden müssen. (Parallel zur Verfassungspraxis der meisten Mitgliedstaaten sind selbstverständlich die technischen oder verwaltungsmäßigen Abkommen auszuklammern, die keine Mitwirkung des Parlaments erfordern.) zu den internationalen Abkommen, die vom Europäischen Parlament ratifiziert werden müßten, würden auch die Assoziierungsabkommen nach Art. 235 EWGV und 206 EAGV

gehören.

Der Beitritt neuer Mitglieder zur Gemeinschaft, schließlich, berührt sowohl die verfassungsgebende Gewalt als auch die internationalen Abkommen, so daß die Mitwirkung des Parlaments an dem Verfahren nach Art. 237 EWGV, 205 EAGV und 98 EGKS nicht nur in beratender Funktion, sondern auch in der Form einer Zustimmung zu dem einstimmigen Aufnahmebeschluß des Rates gerechtfertigt ist.

Es erscheint notwendig, daß das Parlament in diesen vier Bereichen bereits während der ersten Stufe ein Mitentscheidungsrecht erhält. Die Gruppe hielt es nicht für unbedingt notwendig, auch die Artikel 138 EWGV, 108 EAGV und 21 EGKS in die Liste A aufzunehmen, da das Parlament nach den derzeitigen Vorschriften bereits eng an der Einführung allgemeiner, unmittelbarer Wahlen beteiligt ist und es in der Praxis höchst schwierig wäre, Bestimmungen gegen den entschlossenen Widerstand des Europäischen Parlaments durchzusetzen.

Die Liste B betrifft Sachgebiete, in denen dem Parlament während der ersten Stufe eine verstärkte beratende Funktion in Form eines aufschiebenden Vetorechts zuerkannt würde, und in denen es in der zweiten Stufe ein Mitentscheidungsrecht erhalten soll.

In den meisten Fällen ist nach den Verträgen bereits eine Anhörung des Parlaments vorgeschrieben, in anderen jedoch nicht (Art. 84, 103 Absatz 2, 113, 128 EWGV).

Abgesehen von Art. 24 des Fusionsvertrags (Beamtenstatut), der aus einsichtigen besonderen Gründen unter die Liste B fällt, gehören die von der Liste B erfaßten Bereiche zu einer der beiden folgenden Gruppen.

Erstens handelt es sich um Maßnahmen der *Rechtsangleichung*, die sich nachhaltig auf das innerstaatliche Recht auswirken und daher die Einschaltung eines parlamentarischen Organs der Gemeinschaftsebene notwendig machen; man denke beispielsweise an den Einfluß der Harmonisierungsmaßnahmen für die Ausübung bestimmter Berufe, insbesondere der freien Berufe. Zu dieser ersten Gruppe gehören die Probleme im Sinne der Artikel 54 Absatz 3g, 56, 57, 99 und 100 EWGV.

Zweitens handelt es sich um Grundsatzfragen im Zusammenhang mit den *gemeinsamen Politiken*, die, im übrigen, Harmonisierungsmaßnahmen nach sich ziehen können. Die Bedeutung dieser grundlegenden Maßnahmen zur Definition einer gemeinsamen Politik für das Leben der Gemeinschaft und die Verpflichtungen, die sie den Mitgliedstaaten auferlegen, rechtfertigt eine verstärkte Anhörung des Parlaments während der ersten Stufe und ein Mitentscheidungsrecht während der zweiten. Dies gilt für die von den Artikel 43, 75, 84, 87, 103 Absatz 2, 113, 126, und 128 EWGV erfaßten Bereiche.

In beiden Gruppen betrifft die vorherige Einschaltung des Parlaments nicht die Durchführungsmaßnahmen, die je nachdem vom Rat oder von der Kommission zu treffen sind, und die nur einer nachträglichen Kontrolle unterliegen könnten.

Unter Umständen kann Veranlassung bestehen, in die betreffende Liste Sachgebiete aufzunehmen, die gegenwärtig wohl nicht unbedingt dort aufgeführt zu werden brauchen. Zum Beispiel sind die Artikel 49 und 51 EWGV über die Rechtsstellung der Arbeitnehmer bei den obigen Vorschlägen nicht berücksichtigt worden, um diese nicht unnötig mit Bereichen zu belasten, in denen die Aufgaben der Gemeinschaft vom EWG-Vertrag offensichtlich recht präzise festgelegt worden sind. Es ist jedoch denkbar, daß die Anwendung der Artikel 49 und 51 unter bestimmten politischen Umständen eine Aufnahme in die Liste B notwendig macht. In gleicher Weise würde die Durchführung einer gemeinsamen Regionalpolitik die Aufnahme des Art. 94 EWGV in die Liste erfordern.

### § 3 Festlegung des Zeitplans

Die in Aussicht genommene *erste Stufe* würde zwangsläufig mit dem Inkrafttreten der Vertragsänderung oder der Vertragsänderungen zur Erweiterung der Befugnisse des Parlaments beginnen. Wie noch in Kapitel VIII zu zeigen sein wird, sind diese Änderungen oder diese Änderungen grundsätzlich zur Erreichung

mancher der vorgeschlagenen Ziele rechtlich notwendig, wenn sich auch in manchen Punkten eine vorweggenommene abgestimmte Praxis in den Beziehungen zwischen Rat und Parlament einbürgern könnte.

Was die zweite Stufe anbelangt, so legte sich die Gruppe die Frage vor, ob sie in einem Zuge nach einem im voraus festgelegten Zeitplan verwirklicht werden sollte.

Die Mehrheit der Gruppe bejahte dies. Ihres Erachtens muß die zweite Stufe ipso jure zu einem genauen Zeitpunkt verwirklicht werden, der bereits im Revisionsvertrag festzulegen wäre. Sie meint, die Methode des präzisen Zeitplans habe sich bereits bewährt, auch sei sie ein wirksames Vorbeugemittel gegen jede Hinhaltetaktik, ohne daß die erwünschte Progressivität außer acht gelassen würde.

Allerdings kann die Gruppe kaum einen Termin für die zweite Stufe vorschlagen, da dieser weitgehend davon abhängt, welche Fortschritte bei dem Ausbau der Gemeinschaft erzielt werden, insbesondere bei der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion. Von dieser Sicht aus könnte man davon ausgehen, daß der Beginn der zweiten Stufe nicht jenseits des Jahres 1978 liegen sollte.

Ein Mitglied der Gruppe äußerte die Ansicht, daß es einfacher und leichter durchführbar wäre, für die zweite Stufe lediglich ein Verfahren vorzusehen, bei dem Rat und Parlament im gegenseitigen Einvernehmen ohne im voraus festgelegten Zeitplan nach und nach dem Parlament ein Mitentscheidungsrecht für die Bereiche der Liste B einräumen würden.

Zwei andere Mitglieder der Gruppe sind hingegen der Auffassung, daß in Anbetracht der Dringlichkeit einer Erweiterung der normativen Befugnisse des Parlaments und der für die Vertragsänderung notwendigen Fristen dem Parlament von Anfang an ein Mitentscheidungsrecht bei den gemeinsamen Politiken zuerkannt werden sollte.

#### **§ 4 Verfahren für die Mitwirkung des Parlaments**

Der Klarheit halber muß zwischen den Möglichkeiten und Einzelheiten einer Mitwirkung des Parlaments während der ersten und der zweiten Stufe unterschieden werden, wie sie nachstehend beschrieben werden:

##### *A. Mitentscheidung, Anhörung und aufschiebendes Vetorecht während der ersten Stufe*

1. Das *Mitentscheidungsrecht* wird während der ersten Stufe in vier bestimmten Fällen ausgeübt (Liste A). Für jeden dieser Fälle muß das in Aussicht genommene Verfahren erläutert werden.

a) *Vertragsänderung* - Nach Artikel 236 EWGV (204 EAGV, 96 EGKSV) sind für das Verfahren zur Änderung des Vertrags mehrere Phasen vorgesehen: Vorschlag einer Regierung oder der Kommission; Stellungnahme des Rates zugunsten des Zusammentritts einer Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten (nach Anhörung der Versammlung und gegebenenfalls der Kommission); Einberufung der Konferenz durch den Präsidenten des Rates; Annahme der am Vertrag vorzunehmenden Änderungen durch die Konferenz; Ratifizierung der Änderungen durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Art. 201 EWGV (173 EAGV) betrifft eine Quasi-Verfassungsänderung der Gemeinschaftsvorschriften in dem speziellen Fall einer Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaft. Das Verfahren ist erheblich einfacher als das nach Art. 236 EWGV, da die Änderung lediglich einen einstimmigen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung verlangt; die vom Rat festgelegten Bestimmungen müssen dann von den Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen werden.

Der Modus der Vertragsrevision könnte sich an das Verfahren des Artikels 201 anlehnen, das den Vorzug

hat, insofern einfacher zu sein, als es nicht den Zusammentritt einer Konferenz von Vertretern der Mitgliedstaaten verlangt, die im übrigen erfahrungsgemäß nur formellen Charakter hat. Außerdem würde natürlich die Mitentscheidungsbefugnis des Parlaments im Rahmen dieses Verfahrens zum Zuge kommen.

Im Ergebnis würden also Vertragsänderungen (Art. 236 EWGV, 204 EAGV, 96 EGKSV) sowie der sehr wichtige Beschluß gemäß Art. 201 EWGV und 173 EAGV nach folgenden einheitlichen Verfahren erfolgen:

- Vorschlag der Regierungen oder der Kommission (Art. 236 EWGV, 204 EAGV, 96 EGKS) oder der Kommission allein (Art. 201 EWGV, 173 EAGV):
- Anhörung des Parlaments
- Einstimmiger Beschluß des Rates zur Änderung des Vertrags oder Festlegung der neuen Bestimmungen (Art. 201 EWGV, 173 EAGV);
- Nachträgliche Zustimmung des Parlaments zu dem Beschluß des Rates;
- Ratifizierung der Vertragsänderung durch Annahme des Beschlusses (Art. 201 EWGV, 173 EAGV) durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

b) *Anwendung von Art. 235 EWGV (203 EAGV, 95 Absatz 1 EGKSV)* - Die Anwendung des Art. 235 EWGV verlangt, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften erläßt, um der Gemeinschaft die für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendigen Befugnisse zu übertragen, wenn diese Befugnisse im Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehen sind. In diesem Fall könnte der Beschluß des Rates schon in der ersten Stufe erst nach der Zustimmung des Parlaments wirksam werden. Die Einzelheiten des Mitentscheidungsverfahrens wären in diesem Falle in der gleichen Weise zu regeln, wie später im Zusammenhang mit dem Mitentscheidungsrecht im allgemeinen darzulegen sein wird (unter B).

c) *Aufnahme neuer Mitglieder* - Schon während der ersten Stufe würde das dem Parlament in diesem Bereich zuerkannte Mitentscheidungsrecht darin zum Ausdruck kommen, daß der Beschluß des Rates, einen neuen Staat auf dessen Antrag hin als Mitglied der Gemeinschaft aufzunehmen (Art. 237 EWGV, 205 EAGV, 98 EGKSV) erst nach der Zustimmung des Parlaments wirksam würde. Außerdem sollte dafür Sorge getragen werden, daß das Parlament wie auch die Kommission schon vor dem Beschluß des Rates angehört werden, was nur logisch und für das weitere Verfahren vorteilhaft wäre.

d) *Von der Gemeinschaft geschlossene internationale Abkommen* - In den Verträgen sind je nach Fall sowohl für die Mitwirkung der einzelnen Organe als auch für die Mehrheits- oder Einstimmigkeitsregeln innerhalb des Rates unterschiedliche Verfahren vorgesehen (113, 238 EWGV, 101, 206 EAGV).

Zwei allgemeine Regeln sollten festgelegt werden:

- das Parlament muß stets vor Beginn der internationalen Verhandlungen angehört werden;
- das abgeschlossene internationale Abkommen kann nicht ohne die Zustimmung des Parlaments in Kraft treten.

2. *Die Anhörung des Parlaments* während der ersten Stufe erfolgt unter dreierlei Umständen, nämlich erstens in sämtlichen Angelegenheiten der Liste A unabhängig von dem Mitentscheidungsrecht; zweitens in den Angelegenheiten der Liste B in Verbindung mit einem aufschiebenden Vetorecht und schließlich drittens in Angelegenheiten, die weder in der Liste A noch in der Liste B aufgeführt sind, in denen eine Anhörung des Parlaments jedoch bereits in den Verträgen vorgeschrieben ist.

An anderer Stelle wird noch auf die besonderen prozeduralen Probleme des aufschiebenden Vetorechts

eingegangen. Vorläufig soll nur von der Anhörung selbst die Rede sein.

Das derzeitige Anhörungsverfahren hat gewisse Nachteile. Beispielsweise werden zumindest de jure die Kommissionsvorschläge dem Parlament nur auf Beschluß des Rates unterbreitet; das Parlament ist nicht immer gut über etwaige Änderungen unterrichtet, die die Kommission an ihren Vorschlägen im Zuge der Diskussionen mit den Arbeitsgruppen, dem Ausschuß der Ständigen Vertreter oder dem Rat vornimmt, und es hat nicht immer die Möglichkeit, sich zu immerhin im Vergleich zu den ursprünglichen Vorschlägen wesentlichen Änderungen zu äußern.

Für die erwünschten Verbesserungen in diesem Punkt braucht offensichtlich keine Vertragsänderung in Aussicht genommen zu werden.

De facto konnten bisher befriedigende Wege im Einvernehmen zwischen den Organen gefunden werden. Auf ähnliche Weise ließe sich die Gestaltung der Anhörung des Parlaments weiter verbessern.

Zunächst könnte man über die Praxis hinausgehen, wonach das Parlament von den Vorschlägen „informiert“ wird, mit denen die Kommission den Rat befaßt. Der Rat braucht aus dieser offiziellen Praxis nur eine offizielle und automatische Befassung des Parlaments zu machen, wodurch dieses bereits in das institutionelle Verfahren miteinbezogen würde.

Falls dann zeitlich nach der Stellungnahme des Parlaments der Kommissionsvorschlag infolge von Kontakten mit dem Rat, dem Ausschuß der Ständigen Vertreter oder den Arbeitsgruppen in wichtigen Punkten geändert werden sollte, müßte das Parlament wieder damit befaßt werden und erneut Stellung nehmen können.

Falls der Rat, drittens, erheblich von der Stellungnahme des Parlaments abweicht, wäre es gut, wenn er seinen Standpunkt ausführlich begründen würde. Obgleich der Rat stets auf dem Grundsatz beharrte, er könne sich weigern, auf diesbezügliche Fragen zu antworten, oder wenn er auch nur rein formale und lakonische Antworten erteilt, so hat er in manchen Fällen doch nähere Erläuterungen gegeben.

Schließlich müßte nach Möglichkeit vermieden werden, daß Beschlüsse schon von Sachverständigengruppen des Rates vorweggenommen werden, bevor das Parlament seine Stellungnahme abgegeben hat.

3. *Das aufschiebende Vetorecht*, das das Parlament während der ersten Stufe in den Bereichen der Liste B ausüben könnte, würde sich aus dem Recht ergeben, eine erneute Beschlußfassung des Rates zu verlangen.

Unbeschadet der vorstehend beschriebenen vorherigen Anhörung (2.) müßte der Rat das Parlament mit sämtlichen Entscheidungen in den Angelegenheiten der Liste B befassen. Die Wirkung der Entscheidung würde solange ausgesetzt, bis das Parlament innerhalb einer Frist von einem Monat darüber beraten hat; hat das Parlament nach Ablauf eines Monats nicht Stellung genommen, so würde die Entscheidung des Rates in Kraft treten. Verlangt das Parlament innerhalb dieser Frist unter den in Art. 144 EWGV vorgesehenen Bedingungen, daß der Rat erneut darüber berät, so muß der Rat dies tun und eine neue, diesmal endgültige und rechtskräftige Entscheidung treffen. Um das Verfahren nicht unnötig zu komplizieren, könnte das Parlament jederzeit erklären, daß es auf die einmonatige Frist verzichtet und mit dem sofortigen Inkrafttreten der betreffenden Entscheidung des Rates einverstanden ist.

Diese Verfahren würde also zusätzlich zu dem Verfahren nach Art. 149 EWGV hinzutreten, dieses jedoch in keiner Weise einschränken, so daß die Rolle, die in den einschlägigen Bestimmungen der Kommission zuerkannt wird, nicht geschmälert würde, deren Stellung grundsätzlich durch die neuen Befugnisse des Parlaments niemals geschwächt werden dürfte.

#### *B. Mitentscheidung während der zweiten Stufe*

Während der zweiten Stufe wird das aufschiebende Vetorecht, das dem Parlament während der ersten

zuerkannt wird, in eine echte Mitentscheidungsbefugnis umgewandelt.

Es ist nicht einzusehen, weshalb neben dieser Befugnis zur Mitentscheidung, die zum Abschluß des Verfahrens ausgeübt wird, nicht auch die Anhörung des Parlaments bei Beginn des Verfahrens in der oben beschriebenen Weise beibehalten werden sollte. Die harmonische Ausübung des Mitentscheidungsrechts würde vielmehr durch die vorherige Anhörung des Parlaments zu Kommissionsvorschlägen erleichtert. In dem Bewußtsein, daß die Zustimmung des Parlaments die Bedingung für den erfolgreichen Abschluß des Entscheidungsverfahrens ist, werden Kommission und Rat daran interessiert sein, schon recht bald über den Standpunkt des Parlaments Bescheid zu wissen. Das Parlament könnte übrigens auch schon im voraus Änderungen zu dem in Aussicht genommenen Text vorschlagen.

Das Mitentscheidungsrecht würde sich darin äußern, daß die Entscheidung des Rates nicht ohne die Zustimmung des Parlaments in Kraft treten könnte. So ist zu hoffen, daß die Konzentrierung zu dritt, zu der die Anhörung des Parlaments Anlaß geben wird, in den meisten Fällen zu einem positiven Votum führt. Wird die Zustimmung des Parlaments jedoch verweigert, so muß der Rat die Frage erneut prüfen und mit dem Parlament erörtern, um zu einer Entscheidung zu gelangen.

Mitunter ist vorgeschlagen worden, die Lösung der Schwierigkeiten, die Rat und Parlament trennen, einem Vermittlungsausschuß anzuvertrauen. Hierzu ist jedoch zu beachten, daß die Vermittlung zu den natürlichen Aufgaben der Kommission gehört. Aufgrund von Artikel 149 EWGV hat sie den Rat mit einem geänderten Vorschlag zu befassen, der geeignet ist, die Zustimmung des Parlaments zu finden.

Muß man noch weiter gehen und einräumen, daß bei anhaltenden Meinungsverschiedenheiten eine endgültige Entscheidung über Kommissionsvorschläge, denen eines der beiden anderen Organe zugestimmt hat, nach einer gewissen Zeit im Interesse der Verwirklichung dieser Vorschläge auch gegen den Widerstand des Rates oder des Parlaments zustande kommen sollte? Dieser Gedanke ist von der Hand zu weisen, da er dem Begriff der Mitentscheidung fremd ist, deren allgemeine Einführung für die zweite Stufe kennzeichnend ist. Man kann nicht ernstlich die Ausschaltung des Rates, und sei es auch nur für Ausnahmefälle vorschlagen, da damit eine der Grundlagen der Verträge erschüttert würde, und auch nicht die Ausschaltung des Parlaments, dem man nicht mit der einen Hand die Mitentscheidungsbefugnis einräumen und mit der anderen wieder entziehen kann.

Zwei Mitglieder der Gruppe sind allerdings der Ansicht, das Parlament sollte vor dem Rat abstimmen. Hat der Rat sich nicht innerhalb eines Jahres geäußert, so würde sein Schweigen als Zustimmung gelten. Es wäre hier daran zu denken, vor der Annahme des Vorschlags eine zweite Lesung im Parlament stattfinden zu lassen. Die beiden Mitglieder der Gruppe, die diese Ansicht vertreten, meinen, daß hierdurch systematisch negative Antworten des Rats wenig wahrscheinlich würden, da eine einstimmige Ablehnung nur schwer zu erreichen sein dürfte; eine mehrfache Hin- und Rückverweisung der Vorschläge zwischen Rat und Parlament sei daher einzuplanen.

## **§ 5 Gesetzinitiative des Parlaments**

In Form von Entschlüssen, in denen ein Tätigwerden der übrigen Organe der Gemeinschaft und insbesondere der Kommission gefordert wird, hat das Parlament bereits heute die Möglichkeit, Initiativen im Zusammenhang mit der Gesetzgebung zu ergreifen.

Eine Umwandlung dieser faktischen Möglichkeit in eine ausdrückliche Gesetzgebungsinitiative dürfte sich nicht empfehlen. Die Rolle der auslösenden und treibenden Kraft bei der Entwicklung der Gemeinschaftsgesetzgebung ist in den Verträgen der Kommission angewiesen worden. Um dieses der Kommission im Gemeinschaftsinteresse übertragene Vorrecht nicht zu gefährden, sollte es auch in Zukunft bei der elastischen Praxis bleiben, die dem Parlament faktisch die Möglichkeiten gibt, Gesetzgebungsinitiativen vorzuschlagen, deren Wirksamkeit durch die Umwandlung der Versammlung in ein echtes Parlament im übrigen nur verstärkt werden kann.

## **§ 6 Betätigungsfeld der rechtsetzenden Gewalt**

Die Mitwirkung des Parlaments an der rechtsetzenden Gewalt in den vorstehend genannten Bereichen hat grundsätzlich bei Entscheidungen zu erfolgen, die den im innerstaatlichen Recht normalerweise als legislativ betrachteten Entscheidungen entsprechen. Es handelt sich also um Entscheidungen, die namentlich insofern wichtig sind, als sie das gegebene Recht der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten ändern.

Wollte das Parlament nämlich an der Masse der Durchführungsmaßnahmen mitwirken, so würde es sich mit zweitrangigen Aufgaben belasten, die seine Aufmerksamkeit von den grundlegenden oder wirklich wichtigen Entscheidungen ablenken würden. Das in der Gemeinschaft geltende Gesetzgebungsverfahren sieht bereits Rahmengesetze mit den Grundregeln vor, deren Ausführung im einzelnen dann dem Rat oder der Kommission überlassen bleibt. Die Ausdehnung der Befugnisse des Parlaments darf an dieser sinnvollen Praxis nichts ändern.

Allerdings gibt es keine allgemeine Formel, mit deren Hilfe sich die beiden aufgeführten Arten von Rechtsnormen voneinander abgrenzen ließen, und von denen nur eine - vorbehaltlich der nachträglichen Kontrolle - die Mitwirkung des Parlaments erfordert. Die Unterscheidung wird viel wirksamer aus der Praxis hervorgehen. In den Entscheidungen, die der Zustimmung des Parlaments unterliegen, müßten der Rat oder die Kommission ausdrücklich ermächtigt werden, die entsprechenden Durchführungsmaßnahmen zu erlassen.

Die Frage, wie das Parlament nachträglich die Art und Weise kontrollieren kann, in der die Kommission oder der Rat dieser Aufgabe nachkommen, hängt mit dem allgemeinen Problem der parlamentarischen Kontrolle zusammen, das später behandelt werden soll.

### **§ 7 Möglichkeit einer vorweggenommenen Einführung der vorgeschlagenen Änderungen**

Wie erwähnt, könnte bereits ein beträchtlicher Teil der vorgeschlagenen Reformen faktisch noch vor der rechtlichen Sanktionierung durch eine Vertragsänderung im Einvernehmen zwischen dem Parlament und den beiden übrigen Organen durchgeführt und damit innerhalb kürzester Frist wirksam werden (vgl. Kapitel VIII).

#### Abschnitt III

#### Mitwirkung des Parlaments an der Ausarbeitung der wirtschaftspolitischen Pläne und Programme

Die Gemeinschaftsorgane haben häufig in der Form von Empfehlungen oder Erklärungen zur Aufstellung von Programmen gegriffen, um die Politik der Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich vorzubereiten und für die Zukunft niederzulegen und um dadurch die künftige Gesetzgebung der Gemeinschaft zu präjudizieren. So hat der Rat schon dreimal, nämlich 1967, 1969, und 1971<sup>16</sup> Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik ausgearbeitet, in denen bestimmte Leitlinien für die Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Diese Maßnahmen sind nicht verbindlich, können jedoch in der Praxis eine beträchtliche Tragweite haben.

Mit der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion wird eine solche Fixierung von Leitlinien zunehmend an Bedeutung gewinnen (vgl. Entschluß vom 22. März 1971). Selbstverständlich müßte das Parlament schon von der ersten Stufe an bei der Ausarbeitung solcher Pläne oder Programme angehört werden.

Da es sich bei diesen Plänen und Programmen nicht um zwingende Vorschriften handelt, ist es nicht unbedingt erforderlich, das Parlament bis zur Mitentscheidung auf einem Gebiet einzuschalten, dem es gerade an der Verbindlichkeit fehlt.

In manchen Fällen jedoch konnten die Programme mehr als nur richtungweisende Bedeutung erlangen. Die Entscheidung des Rates vom 22. März 1971 über die Verstärkung der Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten<sup>17</sup> bestimmt, daß der Rat auf einer seiner drei jährlichen Tagungen zur

Behandlung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik Orientierungsdaten für die nationalen Gesamthaushalte festlegt, bevor diese endgültig festgestellt werden.

Diese Leitlinien üben somit zumindest einen faktischen Zwang auf die Gesetzgebung und die Entscheidungen im finanziellen Bereich sowohl in der Gemeinschaft als auch in den einzelnen Staaten aus.

Wenn man sich bei der derzeitigen Praxis der Programme und Pläne vorerst auch mit einer rein konsultativen Einschaltung des Parlaments begnügen kann, so ist doch nicht auszuschließen, daß diese Praxis sich in Richtung auf eine echte normative Kraft der Programme und Pläne hin entwickelt. In diesem Falle müßte die dem Parlament während der zweiten Stufe zugestandene Mitentscheidungsbefugnis auch auf diesen Bereich ausgedehnt werden.

#### Abschnitt IV

#### Die Haushalts- und Finanzbefugnisse des Parlaments

### § 1 Der Haushalt der Gemeinschaft und seine Auswirkungen

Die in der Gemeinschaft im Rahmen von gemeinsamen Politiken und koordinierten Maßnahmen ebenso wie die autonom in den Mitgliedstaaten verfolgte Wirtschafts- und Sozialpolitik findet nicht nur in den Haushalten der letzteren, sondern auch im Haushalt der Gemeinschaft ihren Niederschlag.

Obwohl der Umfang der Gemeinschaftsausgaben auf den ersten Blick eindrucksvoll erscheint (für 1972 sind rund 4 Milliarden RE angesetzt worden), machen sie doch nur einen geringen Teil der gesamten öffentlichen Ausgabenmasse aus, nämlich 1% der Volkseinkommen insgesamt, während der entsprechende Prozentsatz in den Haushalten der Mitgliedstaaten 20- bis 30mal höher ist.

Der Hauptanteil der Gemeinschaftsausgaben entfällt auf Ausgaben im Zusammenhang mit der gemeinsamen Agrarpolitik (allein 90% der Gesamtausgaben gehen an den EAGFL). Bescheidener ist der Anteil der Sozialausgaben (1% für den Sozialfonds, vorbehaltlich späterer Erhöhungen) und der Forschungs- und Investitionsausgaben für Euratom (1,5%).

Daß Auswirkungen der Gemeinschaftsmaßnahmen auf die Haushalte der einzelnen Staaten bestehen, steht außer Zweifel, wenn sie sich auch nicht ohne weiteres ermitteln und vor allem beziffern lassen. Sie sind zwar vorerst noch gering, dürften aber mit der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion und der Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitiken für Industrie, Forschung, Energiewirtschaft, Umweltschutz und Regionalmaßnahmen größer werden. Auch wenn diese Politiken aus dem Haushalt der Gemeinschaft mitfinanziert werden, vor allem über für diese Zwecke eingerichtete bzw. einzurichtende Fonds, geht doch von ihnen ein Anreiz auch auf die öffentlichen Ausgaben der Staaten aus. Der Gemeinschaftshaushalt wird die finanziellen Auswirkungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaft immer nur teilweise widerspiegeln.

Es wäre also sowohl demokratisch als auch nützlich, eine kürzlich vom Rat eingeführte Praxis weiterzuentwickeln, wonach im Rahmen der Gemeinschaft eine jährliche und vor allem mehrjährige Vorausschau erstellt werden soll<sup>18</sup>.

Der von dieser Vorausschau erfaßte Bereich muß so weit ausgedehnt werden, daß man Anhaltspunkte über die Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken auf die Haushalte nicht nur auf Gemeinschaftsebene, sondern auch innerhalb der einzelnen Staaten gewinnt. Im Zuge der Aufstellung dieser Vorausschätzungen sollte eine Konzertierung zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament stattfinden; auf diese Weise könnten sich diese Organe einen Gesamtüberblick über die von der Gemeinschaft verfolgte oder angeregte Wirtschafts- und Sozialpolitik verschaffen. Ein solches Verfahren hat politisch und wirtschaftlich größere Bedeutung als die Aufstellung eines einzelnen Haushaltsplans. Im übrigen wird es seinen natürlichen Platz innerhalb der Verfahren finden, die zur Lenkung und Verwaltung der Wirtschafts- und Währungsunion entwickelt werden.

Dies ist von zentraler Bedeutung für die Ausübung der parlamentarischen Funktion und schließt die Mitwirkung der Versammlung bei der Festlegung der mittel- und langfristigen Leitlinien für die gesamte Gemeinschaftspolitik ein, deren finanzielle Konsequenzen sich in den Haushalten auf Gemeinschafts- oder nationaler Ebene niederschlagen<sup>19</sup>.

## § 2 Grenzen der Haushaltsbefugnis

Die Befugnis zur Aufstellung des Haushaltsplans deckt sich nicht mit der Befugnis, die den Haushaltsplan bestimmenden wirtschafts- und sozialpolitischen Beschlüssen zu fassen. So ergeben sich die Ausgaben der Abteilung Garantie des EAGFL, die bei weitem den Hauptanteil an den Gemeinschaftsausgaben ausmachen, automatisch aus den vorausgehenden Agrarpreisbeschlüssen des Rates. Auch wenn dieser Automatismus nicht im gleichen Maße gegeben ist, gehen die im Haushaltsplan der Gemeinschaft erscheinenden Ausgaben doch hauptsächlich auf frühere Ratsbeschlüsse zurück, in denen Mindest- oder Höchstbeträge festgelegt sind oder die Kommission ermächtigt wird, einen Betrag für ganz bestimmte Zwecke zu verwenden.

Parallel dazu haben die Einnahmen der Gemeinschaft ebenfalls automatischen Charakter oder sind sogar zwingend vorgeschrieben. Sie bestehen größtenteils aus den Agrarabschöpfungen und ab 1975 aus den gesamten an den Grenzen der Zollunion erhobenen Zöllen. Die dritte gemeinschaftseigene Einnahmequelle ab 1975, nämlich der (maximale) „eine Punkt“ von der harmonisierten Mehrwertsteuer, enthält namentlich im Hinblick auf ihren Satz ebenfalls ein automatisches Element, da nach der Regel des Haushaltsgleichgewichts der nicht durch die Agrarabschöpfungen und Zölle gedeckte Ausgabenanteil notwendigerweise aus dieser Einnahmequelle gedeckt werden muß. Sollte übrigens der zugunsten der Gemeinschaft vorgesehene Höchstsatz der Mehrwertereinnahmen für diesen Zweck nicht ausreichen, so bestünde Veranlassung, diesen Satz zu erhöhen oder neue Abgaben einzuführen, was entsprechend Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses vom 21. April 1970 in Verbindung mit Artikel 201 EWGV bzw. 173 EAGV einen Beschluß des Rates und die Zustimmung der Mitgliedstaaten nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften voraussetzt. Wie weiter oben im Zusammenhang mit den Artikeln 201 EWGV und 173 EAGV gesagt wurde, muß schon während der in Abschnitt II erwähnten ersten Stufe dafür Sorge getragen werden, daß Ratsbeschlüsse aufgrund dieser Vorschriften nur nach Zustimmung des Europäischen Parlaments in Kraft treten.

Insgesamt fallen also die Haushaltsbefugnis und die Finanzentscheidungsbefugnis im weiten Sinne nicht zusammen. Dies gilt jedoch offenbar auch für die einzelnen Staaten, in denen die Haushaltspläne im allgemeinen ziemlich starr sind, da sich der größte Teil der Haushaltsausgaben aus Situationen und Beschlüssen ergibt, die schon vor Aufstellung und Verabschiedung des Haushaltsplans festliegen, so daß also de facto oder de jure die Rolle des Parlaments als rechtliche Haushaltsbewilligungsinstanz stark eingeschränkt wird. Aber wenn auch die Haushaltskompetenzen des Parlaments auf einzelstaatlicher Ebene beschnitten werden, ist es doch zumindest Urheber oder Miturheber der ursprünglichen Beschlüsse, aus denen sich dieser Zwang ergibt. Innerhalb der Rechtsordnung der Gemeinschaft hingegen sind der Automatismus und die mangelnde Elastizität des Haushalts beim derzeitigen Stand des Rechts auf Beschlüsse zurückzuführen, zu denen das Parlament bestenfalls gehört worden ist. Dieser anormale Zustand kann nur durch die Erweiterung der Mitentscheidungsbefugnis des Parlaments bei der Gesetzgebung beendet werden.

## § 3 Die Haushaltsbefugnis des Europäischen Parlaments

Angesichts der Diskrepanz zwischen der eigentlichen Haushaltsbefugnis und der Befugnis, Entscheidungen mit finanzieller Tragweite zu treffen, wird die Systematik des Vertrags vom 22. April 1970 verständlich, in welchem dem Parlament zwar die Befugnis zur Feststellung des Haushaltsplans ab 1975 übertragen, jedoch das letzte Wort bei allen „Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben“, verweigert wird. Nur bei den übrigen Ausgaben wird dem Parlament das Recht zugestanden, seinen Beschluß auch gegen den Rat durchzusetzen.

Diese Formel ist alles andere als klar. Der Rat stützt sich dabei auf eine Aufschlüsselung in einem nicht

veröffentlichten Dokument und interpretiert die Bestimmung in dem Sinne, daß das Parlament nur bei solchen Ausgaben das letzte Wort hat, die ihre autonome und ausschließliche Grundlage im Haushaltsplan selbst haben, was nur bei allen Verwaltungsausgaben und einigen operationellen Ausgaben zutrifft (z.B. Information)<sup>20</sup>.

Wenn diese Interpretation richtig ist, so beschränkt sie die Befugnisse des Parlaments als letzter Entscheidungsinstanz auf 3 bis 4% der Gesamtausgaben der Gemeinschaft<sup>21</sup>.

Die erwähnte Formel des Vertrags vom 22. April 1970 läßt jedoch auch eine andere Deutung zu, die für die Haushaltsbefugnisse des Parlaments günstiger wäre. Man kann nämlich auch der Ansicht sein, daß es sich bei den „Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben“, nur im diejenigen handelt, deren Höhe bei der Feststellung des Haushaltsplans bereits *festgelegt* ist oder sich *automatisch* aus einer bestehenden Regelung ergibt (z.B. Abteilung Garantie des EAGFL).

Bei dieser Betrachtungsweise hätte das Europäische Parlament - abgesehen von der quantitativen Begrenzung der Ausgabensteigerungen durch die Artikel 203 Absatz 8 EWGV, 177 EAGV und 78 EGKS - das Recht, als letzte Entscheidungsinstanz Haushaltsmittel für Ausgaben zu bewilligen, die noch nicht in einem bereits ergangenen Ratsbeschluß vorgesehen sind sowie Aufstockungen oder Kürzungen von Mittelansätzen im Haushaltsplan zu beschließen, sofern es damit nicht gegen die durch frühere Ratsbeschlüsse festgelegten Höchst- oder Mindestgrenzen verstößt.

Allerdings setzt die Verwendung der vom Parlament proprio mutuo bewilligten Mittel voraus, daß der Zweck der Ausgaben in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft oder, genauer gesagt, eines Gemeinschaftsorgans fällt. Im allgemeinen könnte der Rat in den Vertragsvorschriften, insbesondere in Artikel 235 EWGV, eine Rechtsgrundlage für die vom Europäischen Parlament gewünschte Verwendung der betreffenden Mittel finden, sofern er keine politischen Einwände dagegen zu erheben hat. Die Kommission, die bei der Bewirtschaftung und Verwendung der Mittel gewissermaßen eine natürliche Rolle wahrnimmt, könnte die hierfür notwendigen Ermächtigungen vom Rat erhalten.

Zwei Mitglieder der Gruppe sind der Ansicht, daß eine Erhöhung der Eigenmittel bei der Einführung neuer Gemeinschaftspolitiken, mit denen Probleme von gemeinschaftlichem Ausmaß wirksamer und vollständiger gelöst werden sollen, als dies mit nationalen Maßnahmen möglich ist, unvermeidlich sein wird. Sie schlagen vor, daß das Parlament im Rahmen von mehrjährigen Programmen mit qualifizierter Mehrheit die für neue Maßnahmen der Gemeinschaft in Frage kommenden Bereiche auswählen soll, in denen der Verwendungszweck des Gesamtbetrags oder eines wesentlichen Teils der neuen Mittel der Gemeinschaft festgelegt wird.

#### § 4 Das eigentliche Problem

Das Parlament vertritt mit großem Nachdruck den Standpunkt, daß ihm Artikel 203 Absatz 6 ab 1975 das Recht gibt, „am Schluß des Verfahrens und im Falle schwerwiegender Einwände den gesamten Entwurf des Haushaltsplans abzulehnen, damit neue Haushaltsvorschläge unterbreitet werden“<sup>22</sup>. Diese Auffassung wird von der Kommission und - in Form von Anträgen - auch von zwei nationalen Parlamenten geteilt, trotz der nachdrücklichen Forderungen des Parlaments jedoch nicht vom Rat.

Die Gruppe hat in dieser Auseinandersetzung nicht Partei zu ergreifen. Allerdings muß sie bezweifeln, ob es möglich ist, durch eine Ablehnung des gesamten Haushaltsplans Fortschritte in der parlamentarischen Mitwirkung an Gemeinschaftsentscheidungen, insbesondere bei der Gesetzgebung, zu erzielen. Eine längere institutionelle Krise, die durch eine solche Ablehnung ausgelöst werden könnte, würde die ohnehin prekären Fortschritte der Gemeinschaftsarbeit gefährden, und ihre Beilegung wäre womöglich keineswegs mit dem vom Parlament gewünschten Erfolg verbunden.

Das Problem der Mitwirkung des Parlaments an der Politik der Gemeinschaft wird erst richtig deutlich, wenn man bedenkt, daß die Haushaltskompetenzen im eigentlichen Sinne aus den oben dargelegten Gründen

nur ein schwaches Mittel der Einflußnahme sind. Die weiter oben vorgeschlagene direkte Übertragung einer Mitentscheidungsbefugnis bei der Gesetzgebung hat ein ganz anderes Gewicht, und erst diese Reform wird der Haushaltsbefugnis des Parlaments eine echte Tragweite verleihen.

Aufgrund der Tatsache, daß das Parlament ein Mitentscheidungsrecht bei den die Gemeinschaftsaufgaben fixierenden Akten ausüben und an der Erstellung der mehrjährigen Vorausschau beteiligt sein wird, teilt es sich mit dem Rat die entsprechende finanzielle Verantwortung. Sobald das Parlament diese Befugnisse besitzt, wird das Mißverhältnis zwischen der Haushaltskompetenz und den übrigen Befugnissen, insbesondere der Gesetzgebungskompetenz, verschwinden. Dann muß auch die Unterscheidung zwischen den beiden vorstehend erwähnten Ausgabenarten aufgegeben und dem Parlament für den gesamten Haushalt eine ähnliche Mitentscheidungsbefugnis wie bei der Gesetzgebung zuerkannt werden.

## § 5 Haushaltskontrolle

In dem Vertrag vom 22. April 1970 ist die parlamentarische Kontrolle des Haushaltsvollzugs teilweise an die neuen Befugnisse angeglichen worden, die das Parlament ab 1975 bei der Aufstellung des Haushaltsplans ausüben wird. Nach dem neuen Artikel 206 Absatz 4 erteilen Rat und Versammlung gemeinsam der Kommission Entlastung.

Es erscheint durchaus folgerichtig, daß dem Parlament analog hierzu auch eine Mitentscheidungsbefugnis in zwei Fällen übertragen wird, die eng mit der Ausführung des Haushaltsplans zusammenhängen, nämlich bei der Bewilligung von Ausgaben, die über die vorläufigen Zwölftel hinausgehen (Artikel 204 EWGV), und bei der Ausarbeitung der in Artikel 209 (a, b, c) EWGV genannten Finanzbestimmungen.

### Abschnitt V

#### Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und einzelstaatlichem Recht

Während nach Artikel 189 EWGV die *Verordnung* in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt, ist die an die Mitgliedstaaten gerichtete *Richtlinie* nach den gleichen Vorschriften nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich und überläßt den mitgliedstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

In einigen Bereichen, bei denen es sich im wesentlichen um die Angleichung der Rechtsvorschriften handelt, steht der Gemeinschaft nur der Weg der Richtlinie offen. Dies bringt gewisse Unzuträglichkeiten auf Gebieten mit sich, in denen die Angleichung aus technischen Gründen eine sehr detaillierte Regelung durch die Gemeinschaftsinstanzen verlangt und in denen deshalb eine Verordnung besser geeignet wäre. Um dieser Lage abzuwehren, gehen allerdings manche Richtlinien sehr ins einzelne, was das Problem zwar zum Teil löst, jedoch den einzelstaatlichen Gesetzgeber in Erstaunen setzt, der sich fragt, welche Wahl ihm hinsichtlich der Mittel und der Form denn noch verbleibt, was bei einer Richtlinie ja eigentlich der Fall sein müßte.

Es wäre denkbar, daß man den Unterschied zwischen Verordnung und Richtlinie vielleicht zwar nicht abschafft, aber doch zumindest die Verordnungsmöglichkeiten erheblich erweitert. Mit der vorgeschlagenen Übertragung von Mitentscheidungsbefugnissen auf das Parlament würde eine solche Entwicklung gerechtfertigt, da dann das Argument, daß eine Verordnung die nationalen Gesetzgebungsbefugnisse schmälert, gegenstandslos würde. Im Rahmen einer Regelung, nach der das Europäische Parlament an der Ausarbeitung der wichtigsten Verordnungen beteiligt wird, wäre die Beschränkung der Kompetenzen der nationalen Parlamente weit weniger aufsehenerregend, als wenn dies allein zugunsten der Ratskompetenzen geschähe. Diese sachlichen Überlegungen hinsichtlich der vielfachen Nachteile einer Unterscheidung zwischen Verordnungen und Richtlinien mögen zwar stichhaltig sein, dürften jedoch vorläufig nicht die Beseitigung dieses Unterschieds oder eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Verordnungen rechtfertigen, denn dies könnte - zu Recht oder Unrecht - als Angriff auf die Gesetzgebungskompetenz der nationalen Parlamente empfunden werden. Vielmehr wird die Zeit für eine solche Entwicklung arbeiten. Im Zuge der praktischen Ausübung der Mitentscheidungsbefugnis wird sich die Voreingenommenheit

gegenüber der Gesetzgebungskompetenz der Gemeinschaft und ihrer weitestgehenden Form, der Verordnung, geben; die Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen im Rahmen von Artikel 235 EWGV wird zur allmählichen Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Verordnungen führen.

## Abschnitt VI

### Die Kontrollbefugnisse des Parlaments

Die Erweiterung der Befugnisse des Parlaments betrifft nicht nur die Ausübung der normativen, sondern auch der Kontrollgewalt, die in demokratischen Systemen eine der wesentlichen Aufgaben des Parlaments ist.

#### **§ 1 Die Verwendung der parlamentarischen Verfahren**

Das Parlament hat sich bemüht, seine Kontrollbefugnisse gegenüber der Kommission und seine Beziehungen zum Rat auszubauen. Dabei hat man sich der verschiedensten Verfahren bedient, insbesondere der parlamentarischen Anfragen, die oft von großem Interesse sind und schriftlich oder mündlich beantwortet werden müssen (Artikel 140 EWGV, Artikel 45 bis 47 der Geschäftsordnung des Parlaments). Wie erwähnt, hat sich der Rat in einigen Fällen bereit gefunden, die Gründe bekanntzugeben, die ihn zu erheblichen Abweichungen von der Stellungnahme des Parlaments veranlaßt haben. Er war sogar bereit, dem Parlament von Zeit zu Zeit über den Ratspräsidenten einen Bericht vorzulegen. Dieser Weg sollte weiter beschritten und erweitert werden.

Die Parlamentsausschüsse haben bereits eine echte Bedeutung, die in Zukunft noch wachsen dürfte. Indem sie ihre Kontakte zu den übrigen Organen vermehren, können sie eine strengere Kontrolle ausüben. Infolge der Spezialisierung ihrer Mitglieder können sie bei der Ausarbeitung der Programme und Pläne eine wichtige Rolle spielen und deren Ausführung verfolgen. Schließlich können die Ausschüsse des Europäischen Parlaments für die höchst erwünschte Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten sorgen (vgl. Kapitel VI).

Alle diese zur parlamentarischen Technik gehörenden Verfahren werden sich entwickeln und vervollkommen, wenn das Parlament neue Befugnisse, vor allem Mitentscheidungsrechte, erhält. Die Geschichte des Parlamentarismus zeigt, daß eine Volksvertretung von dem Augenblick an, in dem sie bei der Gesetzgebung echt beteiligt wird, Autorität und Einfluß gewinnt, die sie in die Lage versetzen, die Tätigkeit der Regierung zu verfolgen und von ihr die notwendigen Auskünfte zu verlangen.

Es erscheint daher nicht sinnvoll, eine Vertragsrevision vorzuschlagen, um das Europäische Parlament mit einer echten Kontrollbefugnis auszustatten, da aus den schon erwähnten Gründen die - gegenüber der Kommission in Artikel 144 EWGV geregelte - Bestätigung dieser Kontrollfunktion nicht so weit gehen darf, daß auch der Rat davon erfaßt wird.

Mit neuen Befugnissen, insbesondere im legislativen Bereich, ausgestattet, wird das Parlament wirklich in der Lage sein, sich zu informieren, sein Urteil abzugeben und sogar Warnungen auszusprechen.

#### **§ 2 Beziehungen des Parlaments zum Rat**

Das Fehlen jeder Verantwortlichkeit des Rates vor dem Parlament ist eine Grundgegebenheit der Verträge; es erklärt sich aus der Zusammensetzung des Rates, der aus einzelstaatlichen Ministern besteht. Das System verbietet hingegen nicht, daß sich die im Ansatz bereits vorhandene Informations- und Kontrollpraxis (vgl. oben Ziff. 1) weiterentwickelt und verstärkt, eine Notwendigkeit, auf die nochmals hingewiesen werden muß.

Wie gesagt, wäre es auch gut, wenn der Rat klar darlegen müßte, weshalb er bei einem bestimmten Beschluß nicht der Stellungnahme des Parlaments gefolgt ist. Es wäre unklug, noch weiter zu gehen und beispielsweise die allgemeine und regelmäßige Öffentlichkeit der Ratsdebatten vorzusehen, denn dies würde

wahrscheinlich die Erzielung eines Konsensus im Rat erschweren.

## Abschnitt VII

### Die Einsetzung des Präsidenten der Kommission

Eigenartigerweise ist in den Verträgen, die der Versammlung die Befugnis zur Absetzung der Kommission einräumen, eine Mitwirkung bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder nicht vorgesehen; diese wird allein von den Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen beschlossen (Artikel 11 des Fusionsvertrags).

Eine Ernennung der Kommissionsmitglieder durch das Parlament kann nicht in Aussicht genommen werden. Die institutionellen Beziehungen zwischen Kommission und Rat, die Stellung der Kommission gegenüber den nationalen Regierungen erfordern im Interesse ihrer eigenen Autorität, daß ihre Mitglieder von den Regierungen bestimmt werden.

Allerdings wäre es denkbar, daß das Parlament auch in diesem Bereich eine Mitentscheidungsbefugnis erhält, was folgerichtig und normal erscheint und den Vorteil hätte, die politische Bedeutung der Kommission hervorzuheben; vielleicht würde es auch die Regierungen eher zur Wahl politisch profilierter Persönlichkeiten veranlassen.

Hierzu wäre es weder notwendig noch zweckmäßig, die gesamte von den Regierungen festgelegte Liste der Kommissionsmitglieder dem Parlament zur Zustimmung vorzulegen. In Anbetracht der subtilen Gleichgewichtserwägungen, welche die Zusammensetzung der Kommission bestimmen, wären dem Parlament bei der Ausübung der Befugnis, die ihm damit theoretisch zugestanden würde, die Hände gebunden.

Dagegen dürfte sich die Mitwirkung des Parlaments weit sinnfälliger auswirken, wenn sie in der Weise geschähe, daß es der Wahl des Präsidenten der Kommission durch die Regierungen zustimmen muß. Damit würde die politische Dimension des Amtes und der Person betont.

In übrigen müßte der benannte Präsident von den Regierungen zur Ernennung der übrigen Mitglieder gehört werden und könnte mit dem doppelten Rückhalt der Regierungen und des Parlaments zur Bildung einer echten Mannschaft schreiten.

Die Einsetzung des Kommissionspräsidenten durch das Parlament hätte demnach Konsequenzen, die weit über ihre rein juristische Bedeutung hinausgingen, denn sie würde der Wahl des Präsidenten einen politischen Charakter verleihen und seine Autorität dadurch stärken, daß er ein Mitspracherecht bei der Bildung der Kommission erhielte. Hier liegt offensichtlich ein Fall vor, in dem der demokratische mit dem Leistungsgesichtspunkt völlig zusammenfällt.

Dabei würden die erhofften Ergebnisse wahrscheinlich in ihrer Wirkung noch verstärkt, wenn das Mandat des Präsidenten von zwei auf vier Jahre verlängert würde.

## **Kapitel V**

### **Wahl des Europäischen Parlaments**

#### Abschnitt I

#### Ablehnung aller Vorbedingungen für die Erweiterung der Befugnisse

Artikel 138 Absatz 3 EWGV bestimmt:

„Die Versammlung arbeitet Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten aus.

Der Rat erläßt einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“

Obwohl das Europäische Parlament vor zwölf Jahren den ersten Teil der genannten Bestimmungen durch Ausarbeitung und Annahme eines Entwurfs für allgemeine unmittelbare Wahlen erfüllte, hat sich der Rat jeglicher Stellungnahme enthalten und damit das Verfahren blockiert.

Nach weitverbreiteter Auffassung kann an eine Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments nur dann gedacht werden, wenn die Forderungen des Artikels 138 EWGV erfüllt sind. Die Anwendung der Vertragsbestimmungen müßte nämlich logischerweise einer Vertragsrevision vorausgehen. Außerdem würde die Ausübung neuer und erweiterter Befugnisse politisch eine Direktinvestitur der europäischen Abgeordneten durch das Volk voraussetzen. Die allgemeine unmittelbare Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments wäre somit eine Vorbedingung für jegliche Erweiterung der Parlamentsbefugnisse.

Die Gruppe hat sich aus verschiedenen Gründen eindeutig und entschieden gegen diese angebliche Vorbedingungen ausgesprochen.

Der erste Grund ist der, daß eine solche Vorbedingung durch einen logischen Fehlschluß zu einem Circulus vitiosus führt. Wenn nämlich schon ein mit echten Befugnissen ausgestattetes Parlament undenkbar ist, das nicht aus allgemeinen direkten Wahlen hervorgegangen ist, so sind allgemeine unmittelbare Wahlen zu einem nicht über umfassende Befugnisse verfügenden Parlament erst recht unvorstellbar. So halten sich zwei in gleicher Weise wünschenswerte Ziel gegenseitig in Schach. Aus dem Teufelskreis kommt man nur heraus, wenn man den Gedanken aufgibt, die Verwirklichung des einen Ziels führe mit der Zeit zwangsläufig zur Verwirklichung des anderen. Hier sind weder Prioritäten noch parallellaufende Aktionen erforderlich. Wenn zwischen den Zielen ein logischer Zusammenhang besteht, so wird er darin zum Ausdruck kommen, daß jeder Fortschritt auf einem Wege dazu beiträgt, daß auch auf dem anderen Wege die nötigen Fortschritte erzielt werden. Die Erfahrung lehrt ferner, daß das Europäische Parlament rechtlich bedeutsame neue Haushaltsbefugnisse erhalten konnte, ohne daß sich die Art seiner Einsetzung geändert hat.

Sollten zudem die Befugnisse des Europäischen Parlaments in dem Sinne erweitert werden, wie im vorstehenden Kapitel empfohlen, so würden allein schon diese Befugnisse einen Prestigezuwachs mit sich bringen, der viele einflußreiche und in der Frage allgemeiner Wahl engagierte Abgeordnete aus den Ländern der Gemeinschaft anziehen würde. Die neuen Befugnisse würden ihrem Wesen nach Einfuhrmöglichkeiten eröffnen, die der Anwendung von Artikel 138 EWGV dienlich sein könnten.

Schließlich ist zu bemerken, daß die möglichst rasche Erfüllung der Forderungen dieser Bestimmung zwar wünschenswert ist, daß aber der derzeitige Modus für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments eine hinreichende demokratische Legitimation enthält, die die Ausübung echter parlamentarischer Befugnisse rechtfertigt.

Folglich kommt die angeblich in Artikel 138 EWGV enthaltene Vorbedingung nicht zum Zuge.

Ebenso ist eine zweite Vorbedingung auszuschließen, die aus der Aussicht auf eine etwaige Reform der Aufteilung der Sitze im europäischen Parlament abgeleitet wird. Diese Aufteilung, die sich aus Artikel 138 Absatz 2 EWGV und aus dem Beitrittsvertrag ergibt, begründet - übrigens auf vernünftige Weise - eine im Verhältnis zur Bevölkerungszahl und bei allgemeinen Wahlen im Verhältnis zu den verschiedenen europäischen Wahlkreisen stehende ungleichmäßige Vertretung.

Diese Ungleichheit, die nur geringe Bedeutung hat, solange das Europäische Parlament in erster Linie eine beratende Funktion ausübt, kann für manche zum Problem werden, wenn dieses Parlament, selbst innerhalb bestimmter Grenzen, echte Entscheidungsbefugnisse erhält. Sie kann jedenfalls als Argument gegen diese Befugnisse polemisch ins Feld geführt werden.

Die Gruppe ist der Auffassung, daß eine etwaige Neuordnung der Aufteilung der Sitze im Europäischen Parlament - die natürlich auch nicht zu einer strengen Proportionalität führen kann, da nicht nur Einzelpersonen, sondern die die Gemeinschaft bildenden Gemeinwesen vertreten werden müssen - ebensowenig wie allgemeine unmittelbare Wahlen eine Vorbedingung für die Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlament, zumindest im engen Rahmen dieses Berichts, darstellen darf. Um dem genannten Einwand zu begegnen, sind einige Mitglieder der Gruppe der Ansicht, es sollte bei der derzeitigen Aufteilung der Sitze dafür gesorgt werden, daß das Europäische Parlament Mitentscheidungsbefugnisse ausübt, die ihm in der zweiten im vorstehenden Kapitel beschriebene Phase zu übertragen wären. Dabei wäre einem System zu folgen, das unter gewissen Voraussetzungen eine qualifizierte Mehrheit vorschreibt, die Verzerrungen zwischen den Stimmen der Vertreter und der Zahl der Vertretenen verhindert.

Schließlich ist noch eine dritte Vorbedingung abzulehnen: die Einsetzung einer „echten“ europäischen Regierung, die als eine wesentliche Bedingung für das Bestehen eines „echten“ Europäischen Parlaments und damit für die Verstärkung seiner Befugnisse angesehen würde. Da der Begriff „echte“ europäische Regierung höchst vage ist, bestände hier wiederum die Gefahr, in einen dieser Teufelskreise zu geraten, auf die das hier behandelte Thema leider immer wieder hinführt.

Letztlich dürfte die Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, deren Berechtigung weiter oben dargelegt wurde, nicht von der Verwirklichung allgemeiner unmittelbarer Wahlen abhängen. Sollte durch die Gunst unvorhersehbarer Umstände der Fall eintreten, daß die Erweiterung der Befugnisse der direkten Wahl vorausgeht, so wird dieser erste Erfolg den zweiten Schritt nur noch wünschenswerter und wohl auch wahrscheinlicher machen.

## Abschnitt II

### Allgemeine unmittelbare Wahlen

#### **1 Bedeutung allgemeiner unmittelbarer Wahlen**

Der Durchführung unmittelbarer Wahlen käme zunächst insofern Bedeutung zu, als damit Artikel 138 Absatz 3 EWGV, d.h. eine Vertragsbestimmung, auf der die meisten Zukunftsprojekte aufgebaut worden waren, wieder ans Tageslicht geholt und vielleicht sogar der Vergessenheit entrissen würde.

Außerdem würden unmittelbare Wahlen sehr zur Demokratisierung der Gemeinschaftsordnung und damit zu ihrer Legitimierung beitragen. Das engere Zusammenwachsen der europäischen Völker müßte dadurch gefördert werden.

Die den europäischen Völkern gebotenen Wahlen würden zweifellos der Einigung dienen, weil sie einmal ein Antrieb für die bestehenden Parteien wären, sich zu politischen Themen von europäischem Zuschnitt zu äußern, und weil sie zum anderen die Bildung größerer Gruppen auslösen könnten, zu denen sich die verschiedenen in den Mitgliedstaaten vertretenen, politischen Richtungen nach ihrer Affinität zusammenschließen würden. Natürlich dürfen dabei gewisse Punkte nicht vernachlässigt werden: Wahl der bestmöglichen Umstände, damit die Wahlen Widerhall finden und Erfolg haben; Notwendigkeit neuer Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, wenn man nicht mehr grundsätzlich damit rechnen kann, daß im Europäischen Parlament dieselben Abgeordneten sitzen wie in den nationalen Parlamenten. Diese Probleme können aber gelöst werden. Sie haben, wie man noch sehen wird, die Gruppe nicht daran gehindert, die Aufstellung eines Zeitplans für allgemeine unmittelbare Wahlen zu empfehlen.

#### **2 Zeitplan**

Wie bereits ausgeführt, hat das Europäische Parlament einen Entwurf gemäß Artikel 138 EWGV ausgearbeitet, der aber in Ermangelung eines Ratsbeschlusses zu keinen greifbaren Ergebnissen führte.

Obwohl dieser Entwurf rechtlich gesehen nicht verjährt ist, kann man ihn politisch schon deshalb nicht mehr als aktuell betrachten, weil er ohne die Länder erteilt wurde, die in Kürze der Gemeinschaft beitreten werden. Mit der erneuten Behandlung der Frage ist daher zu warten, bis die Vertreter der neuen Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament ihre beratende Funktion vollberechtigt ausüben können. Dies wird am 1. Januar 1973 der Fall sein.

Von diesem Zeitpunkt an sollte aber unverzüglich an die Lösung des Problems herangegangen werden, wobei so vorzugehen wäre, daß die Frage nicht immer wieder vertagt oder auf unbestimmte Zeit ausgesetzt werden kann. Es wäre daher in höchstem Maß wünschenswert, daß die betroffenen Institutionen im gegenseitigen Einvernehmen für die Verwirklichung der einzelnen Phasen des Verfahrens, die zu allgemeinen unmittelbaren Wahlen führen, sowie für diese Wahlen selbst Termine setzen.

Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe vertraten die Auffassung, daß diese Termine im vorliegenden Bericht genau angegeben werden müßten. Ihres Erachtens dürften die von der Vergrößerung des Europäischen Parlaments an berechneten Fristen für allgemeine unmittelbare Wahlen im Falle der Ausarbeitung des in Artikel 138 EWGV genannten Entwurfs zwei Jahre und im Falle seiner Anwendung (einschließlich des Ratsbeschlusses und der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten) weitere drei Jahre nicht überschreiten.

Andere Mitglieder der Gruppe glaubten dagegen, daß die Dauer dieses vielschichtigen Verfahrens eng von politischen Umständen abhängt, die von der Gruppe nicht genau eingeschätzt werden könnten. Sie waren dennoch der Auffassung, daß die betroffenen Institutionen der Gemeinschaft für sich selbst ein Programm mit einem Zeitplan aufstellen müßten, um Vertagungen auf unbestimmte Zeit zu vermeiden.

Letzten Endes sprach sich die Gruppe in ihrer Gesamtheit nachdrücklich für das „Zeitplanverfahren“ aus, bei dem aufgrund der Verflechtungen zu gegebener Zeit alle betroffenen Institutionen in das in den Vertragsbestimmungen vorgesehene komplizierte Verfahren einbezogen werden können.

Um Mißverständnisse auszuschließen, ist erneut darauf hinzuweisen, daß nach Auffassung der Gruppe kein zeitlicher Zusammenhang zwischen unmittelbaren Wahlen und Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments besteht. Es braucht bei diesen beiden Vorgängen weder eine Rangfolge noch eine Koinzidenz zu geben. Wichtig ist, daß die bei einem Schritt auftretenden Hindernisse nicht die Verwirklichung des anderen Schrittes beeinträchtigen.

Welche Schwierigkeiten sich bei der Aufstellung und Einhaltung des vorgesehenen Zeitplans ergeben, dürfte von der Auslegung der Worte „einheitliches Verfahren“ abhängen, die in Artikel 138 EWGV verwendet werden, um den Inhalt der Wahlvorschriften festzulegen, die vom Europäischen Parlament für die allgemeinen unmittelbaren Wahlen auszuarbeiten sind. Versteht man hierunter ein „einziges Wahlsystem“ (auch mit der Möglichkeit unwesentlicher Optionen innerhalb dieses Systems), so wird die Ausarbeitung des Entwurfs angesichts der Verschiedenartigkeit der Wahlsysteme der Mitgliedstaaten oder Beitrittskandidaten ziemlich schwierig sein. Die Gruppe rechnet jedoch damit, daß Artikel 138 EWGV in dem Sinne ausgelegt wird, daß die europäischen Abgeordneten in allgemeinen unmittelbaren Wahlen nach dem in ihrem Land geltenden Wahlsystem gewählt werden könnten. Zumindest könnte diese Lösung - wie in dem Dehousse-Entwurf - als Übergangslösung betrachtet werden, bis die Voraussetzungen für die Ausarbeitung eines einheitlichen Wahlgesetzes günstiger geworden sind, das die inzwischen gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt.

Zwei Mitglieder der Gruppe haben jedoch gefordert, innerhalb verhältnismäßig kurzer Zeit ein einheitliches Wahlsystem einzuführen, um die Bildung politischer Kräfte auf europäischer Ebene zu erleichtern. In diesem Zusammenhang bedauern sie, daß die Gruppe keine Untersuchungen über ein europäisches Wahlgesetz durchgeführt hat. Sie glauben ferner, daß unabhängig vom beschlossenen Wahlmodus in jedem Mitgliedstaat mehrere Wahlkreise eingerichtet werden müßten. Die Wahlen müßten in den einzelnen Ländern in regionalem Rahmen stattfinden, um eine Identifizierung der politischen und der nationalen Bindungen zu erschweren.

Die Mehrheit der Gruppe meinte jedoch, daß der Frage des einheitlichen Wahlgesetzes keine allzu große

Bedeutung zukomme. In erster Linie hänge sie nämlich vom Ermessen des Europäischen Parlaments selbst ab. Zudem könnte die mit Schwierigkeiten verbundene Suche nach einem für die alten wie auch für die neuen Mitglieder der Gemeinschaft annehmbaren Wahlsystem erneut, und zwar für lange Zeit, die Verwirklichung der in Artikel 138 EWGV enthaltenen Forderungen verzögern.

### **§ 3 Möglichkeiten auf nationaler Ebene**

Da der Dehousse-Entwurf keine Reaktion auslöste, fühlten sich Abgeordnete oder Parlamentsfraktionen mehrerer Mitgliedstaaten veranlaßt (in Italien handelt es sich sogar um eine aus dem Volk kommende Initiative), Gesetzentwürfe vorzulegen, wonach in all diesen Ländern die europäischen Abgeordneten aus allgemeinen unmittelbaren Wahlen hervorgehen sollten; dabei sollte jedoch die in Artikel 138 Absatz 1 EWGV enthaltene Bedingung eingehalten werden, daß die Mitglieder des Europäischen Parlaments ihrem nationalen Parlament angehören und von ihm benannt werden müssen.

Gegen derartige Vorhaben werden allerdings Einwände erhoben. Soweit sie die europäischen Wahlen „nationalisieren“, kann man davon nicht den gleichen Integrationseffekt erwarten wie von Wahlen, die am gleichen Tag oder während des gleichen Zeitraums in allen Mitgliedstaaten stattfinden. Die isoliert in einem Mitgliedstaat durchgeführten unmittelbare Wahl der europäischen Abgeordneten hätte auf die Bildung europäischer Parteien keinen Einfluß und würde auf europäischer Ebene die Öffentlichkeit nicht mobilisieren. Außerdem würden sich die Abgeordneten innerhalb des Europäischen Parlaments nicht nur nach ihrer Nationalität, sondern auch nach ihrer Entsendungsgrundlage (mittelbar oder unmittelbar gewählt) unterscheiden. Schließlich würde zumindest in einigen Mitgliedstaaten die geringe Anzahl der zur Verfügung stehenden Sitze eine den wahren Verhältnissen entsprechende Vertretung der politischen Kräfte erschweren. Zum letztgenannten Punkt sei noch bemerkt, daß die Gesamtzahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments nach dem in Artikel 138 EWGV vorgesehenen Entwurf erhöht werden sollte, damit alle Parteien in angemessenem Umfang vertreten sind.

Zumindest mittelfristig sollten die vorerwähnten nationalen Initiativen jedoch nicht außer acht gelassen werden. In politischen Kreisen Großbritanniens wurde kürzlich der Vorschlag diskutiert, im Zuge allgemeiner Wahlen 30 europäische Abgeordnete direkt wählen zu lassen, die im Unterhaus gleichzeitig die Regionen vertreten würden. Das Oberhaus sollte seinerseits 6 Mitglieder in das Europäische Parlament entsenden. Auf diese Weise würde nach Ansicht der Befürworter dieses Planes die Hindernisse umgangen, die dem Anschluß Großbritanniens an ein einheitliches europäisches Wahlsystem ernstlich entgegenstünden.

Wahrscheinlich ließen sich die oben erwähnten Einwände gegen die Durchführung europäischer Wahlen auf rein nationaler Ebene weitgehend entkräften, wenn diese Initiativen unter besonders günstigen politischen Umständen ergriffen und dadurch zur Nachahmung und Nacheiferung anregen würden.

## **Kapitel VI**

### **Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten**

#### Abschnitt I

##### Notwendigkeit derartiger Beziehungen

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verfügen über demokratische Einrichtungen, die in Einzelheiten zwar voneinander abweichen, ihrem Wesen nach aber gleich sind. Während des gesamten Aufbaus einer demokratischen Gemeinschaft wird für die Bevölkerung der Mitgliedstaaten das entscheidende demokratische Geschehen auch weiterhin innerhalb des nationalen verfassungsrechtlichen Systems ablaufen.

Direkte Wahlen zum Europäischen Parlament werden wahrscheinlich die Bildung europäischer Parteien fördern, doch braucht diese Entwicklung Zeit. Solange keine echten europäischen Parteien bestehen, werden sich Wahlen auf Gemeinschaftsebene immer noch weitgehend auf nationale Parteien sowie auf Programme und Kandidaten stützen, die in erster Linie der nationalen Politik verhaftet sind.

Im Vergleich zu den nationalen Parlamenten ist der Zuständigkeitsbereich des Europäischen Parlaments sehr eng. Es wird auf unabsehbare Zeit nur über ein Mitentscheidungsrecht neben dem Rat verfügen; seine Zuständigkeit wird sich zwar auf Gebiete erstrecken, die zweifellos sehr wichtig, im Vergleich zu den Befugnissen der nationalen Parlamente aber doch begrenzt sind. Das europäische Budget wird sehr viel bescheidener und von geringerer Bedeutung sein als die Haushalte, über welche die nationalen Parlamente abstimmen.

Innerhalb der einzelstaatlichen Parlamente werden die gewählten Vertreter wie bisher Gelegenheit haben, sinnvoll zu arbeiten und dabei ihr Ansehen in der Partei und in der Wählerschaft zu festigen. Für die Karriere der Politiker wird noch lange der nationale Rahmen maßgebend sein. Nach wie vor wird das nationale Parlament für diejenigen das Sprungbrett bleiben, die einen Ministersessel erobern oder in eine politische Spitzenposition aufsteigen wollen.

Aus all diesen Gründen betrachten die politischen Gruppen der einzelnen Staaten das Europäische Parlament nicht als ein Forum, das genauso wichtig ist wie das nationale Parlament.

Es muß daher unbedingt vermieden werden, daß das Europäische Parlament durch eine Rivalität zwischen diesem Organ und den nationalen Parlamenten geschwächt wird. Die nationalen Parlamente haben die Möglichkeit, ihre Regierung und damit deren Vertreter im Rat direkt zu beeinflussen. Über diese Zwischenstation können sie die Position des Europäischen Parlaments stützen oder unterminieren. Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten müssen deshalb eng sein. Unter dem Gesichtspunkt der europäischen Integration ist nach der Empfehlung des Dehousse-Berichts sogar eine echte gegenseitige Durchdringung zu wünschen; dadurch ließe sich die demokratische Weiterentwicklung auf einzelstaatlicher und auf Gemeinschaftsebene miteinander verbinden. Zum größten Nutzen der auf der einen wie auf der anderen Seite engagierten Partner könnte sich somit eine in beiden Richtungen gehende Bewegung entwickeln: die nationalen Parlamente stützen das Europäische Parlament, während dieses seinerseits seinen Auffassungen Gehör verschaffen und vielleicht auf das nationale parlamentarische Leben koordinierend einwirken kann.

Bei der demnach erforderlichen Verflechtung geht es, wie man sehen wird, sowohl um die Menschen als auch um die menschlichen Tätigkeiten.

Wie bereits im vorangehenden Kapitel dargelegt, wird ein aus allgemeinen unmittelbaren Wahlen hervorgegangenes Europäisches Parlament eine gewisse Differenzierung zwischen europäischen und nationalen politischen Vertretern zur Folge haben. Diese Entwicklung ist erwünscht, doch wird sich, wie erwähnt, ein Bruch zwischen der europäischen parlamentarischen Institution und den nationalen parlamentarischen Institutionen mit Hilfe einiger Maßnahmen, auf die noch näher eingegangen werden soll, vermeiden lassen.

## Abschnitt II

### Institutionelle Beziehungen zwischen dem europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten

#### § 1 Das Doppelmandat

In der Praxis ist die wichtigste Beziehung zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament heute das Doppelmandat, das eine Art Personalunion begründet.

Daß dieses System einen großen Nachteil hat, ist auf den an sich zu begrüßenden, immer stärker werdender Arbeitsanfall des Europäischen Parlaments zurückzuführen. So mußte 1971 ein europäischer Abgeordneter durchschnittlich 45 Tage an Plenartagungen und an 25 Ausschusssitzungen teilnehmen, die teilweise mehr als einen Tag in Anspruch nahmen. Dabei sind die Sitzungen der Parlamentsfraktionen noch nicht berücksichtigt.

Ein derart umfangreiches Programm hält die nationalen Fraktionen davon ab, allzu viele Abgeordnete der

ersten Garnitur in das Europäische Parlament zu entsenden; diese wären zwar für die Mehrheit oder die Opposition besonders repräsentativ, doch würde ihr häufiges und längeres Fehlen die Arbeit der nationalen Parteien und Parlamente beeinträchtigen.

Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments leidet darunter allerdings nicht unbedingt. Beispielsweise werden von den Fraktionen junge, durchaus qualifizierte Politiker in das Europäische Parlament entsandt, die auf diese Weise wertvolle Erfahrungen sammeln können. Die Gefahr liegt auf einem anderen Gebiet. Gerade die Wahrnehmung ihres europäischen Mandats hindert die betreffenden Abgeordneten daran, in den nationalen Parlamenten einen nachhaltigen Einfluß auszuüben. Die gleichzeitige Wahrnehmung der beiden Mandate bringt daher Nachteile mit sich.

Um diese Nachteile auszuschalten, hat man mehrmals ein Stellvertretersystem vorgeschlagen, in dessen Rahmen die mit einem Parlamentsmandat betrauten Spitzenpolitiker nur an den wichtigsten Debatten teilzunehmen brauchten und sich in der täglichen Arbeit des Europäischen Parlaments vertreten lassen könnten.

Gegen diesen Vorschlag wurde eingewandt, die Einführung der Stellvertretung stehe im Widerspruch zur Idee eines repräsentativen Systems und sei in der parlamentarischen Tradition unbekannt. Dies Überlegungen werden in dem Maße, wie das Europäische Parlament an Macht und Ansehen gewinnt, immer mehr ins Gewicht fallen.

Auf diese Gegebenheiten wird das Europäischen Parlament, das ja diese Frage bei der Ausarbeitung des Entwurfs nach Artikel 138 EWGV in erster Linie zu klären haben wird, in jeder Diskussion über das Problem der Stellvertreter stoßen.

Nach einer anderen Überlegung könnten die aus dem Doppelmandat resultierenden Nachteile durch Kürzung der Arbeitszeit der europäischen Abgeordneten gemildert werden. Tatsächlich wird das Europäische Parlament noch ziemlich lange weniger zu tun haben als die nationalen Parlamente. Nach Ansicht der Gruppe könnte das Europäische Parlament diese Lage nutzen, um seine Tätigkeit und die Arbeit der nationalen Parlamente aufeinander abzustimmen. Das gleiche Ziel müßte im übrigen auch von den nationalen Parlamenten angestrebt werden, und die Parteien sollten sich ebenfalls daran beteiligen. Weiter oben wurde ferner ausgeführt, daß sich das Europäische Parlament bei den Punkten der Liste A oder der Liste B, die in Kapitel IV aufgeführt werden, bei den Fragen der Ausführung mit einer Entlastung einverstanden erklären könnte, so daß deren Behandlung dem Rat oder der Kommission überlassen bliebe.

Die Funktion eines Bindeglieds, die das Doppelmandat erfüllt, muß erhalten bleiben. Dennoch bleibt die Frage weiterhin offen, wie möglichst viele bedeutende Politiker für das Europäische Parlament gewonnen werden könnten. An sich kann die in Kapitel IV empfohlene Erweiterung der Befugnisse bereits zu diesem Ergebnis führen. Die Erhöhung der Zahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments würde sich im gleichen Sinne auswirken und die sich aus der Abwesenheit der Parlamentarier ergebenden Nachteile beseitigen.

Wie bereits erwähnt, wird sich dieses Problem bei allgemeinen unmittelbaren Wahlen zweifellos in vielfacher Hinsicht anders darstellen. Obwohl dies zu einer unterschiedlichen Entwicklung der nationalen und europäischen politischen Karrieren führen könnte, bleibt zu wünschen, daß ein Stamm von Abgeordneten die Verbindung zwischen den nationalen Parlamenten und dem europäischen Parlament aufrechterhält.

## **§ 2 Beziehungen der nationalen Parlamente zum Europäischen Parlament**

Hier könnte man daran denken, Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten dadurch herzustellen, daß die Vorsitzenden oder bestimmte Mitglieder der nationalen Parlamentsausschüsse, die sich mit Problemen der Gemeinschaft befassen, automatisch dem Europäischen Parlament angehören. Auf diese Weise könnten sie sich in den Ausschüssen und auf den Plenartagungen des Europäischen Parlaments über alle ihre Tätigkeiten auf nationaler Ebene betreffenden Probleme unterrichten

und umgekehrt die Auffassung ihrer Ausschüsse und ihres nationalen Parlaments im Europäischen Parlament vortragen.

Dieser Gedanke wäre auf institutioneller Ebene aber nur schwer zu verwirklichen. Ebenso wie das Stellvertretersystem ist diese Lösung mit der parlamentarischen Tradition und dem parlamentarischen Prinzip kaum vereinbar. Daher müssen andere Lösungen erwogen werden.

Zunächst ist genau zu bestimmen, wo die Hauptschwierigkeit liegt.

Es ist demokratisch und legitim, daß die nationalen Parlamente versuchen, ihren Einfluß in der Gemeinschaft geltend zu machen. In Ermangelung wirksamer Verbindungen zum Europäischen Parlament ist die Versuchung für sie groß, ihren Einfluß über das ihnen zur Verfügung stehende Gremium, d. h. über ihre Regierung und die von ihr in den Rat entsandten Vertreter, auszuüben. In einigen Ländern, namentlich in Deutschland und in den Niederlanden, hat das nationale Parlament institutionell die Möglichkeit, sich über die Tätigkeit seiner Regierung auf Gemeinschaftsebene unterrichten zu lassen und folglich diese Tätigkeit zu kontrollieren.

Im Prinzip handelt es sich dabei um eine demokratische Kontrolle der gemeinschaftsbezogenen Tätigkeit der Regierungen durch die nationalen Parlamente. Ein Übermaß an Kontrolle könnte jedoch dazu führen, daß die Parlamente die Regierungen durch ihre Stellungnahmen so fest binden, daß den Regierungsvertretern dadurch jede Möglichkeit genommen wird, im Rat autonom zu verhandeln und zu beschließen.

Hätte ein nationales Parlament die Gewißheit, daß über das Europäische Parlament Beziehungen zu europäischen Institutionen geschaffen werden, so würden dadurch ohne Schwächung der innerstaatlichen demokratischen Kontrolle Überschneidungen vermieden werden können. Zur Prüfung wichtiger Probleme sind daher gemeinsame Sitzungen der Fachausschüsse der mitgliedstaatlichen Parlamente und des Europäischen Parlaments zu empfehlen. Wie bereits gesagt, würden derartige Sitzungen in parlamentarischen Kreisen gegenüber der Gemeinschaft eine Atmosphäre des Vertrauens schaffen und eine zu kleinliche Kontrolle der nationalen Minister durch ihr Parlament überflüssig machen. Darüber hinaus würden diese gemeinsamen Sitzungen die über kein europäisches Mandat verfügenden Abgeordneten mit der Gemeinschaft in Berührung bringen, mehr Einzelheiten über die Probleme Europas vermitteln und damit indirekt den Einfluß des Europäischen Parlaments in den nationalen Parlamenten stärken. Sie würden zweifellos auch dazu beitragen, daß zwischen den Fachleuten in den Parlamenten weitaus mehr lohnende Kontakte geknüpft werden. Unter der Voraussetzung, daß dieses Verfahren nur bei wirklich wichtigen Fragen angewandt wird, ist zu erwarten, daß der Terminkalender und der Arbeitstag der nationalen und europäischen Abgeordneten dadurch nicht übermäßig belastet wird.

### Abschnitt III

#### Sonderbehandlung der Europäischen Probleme im nationalen Parlament

Bisher gibt es in den nationalen Parlamenten kaum Gremien oder spezielle Verfahren für die Behandlung europäischer Probleme. Man könnte erwägen, in den nationalen Parlamenten Ausschüsse für Europäische Angelegenheiten einzusetzen, die die europäischen Fragen gewidmete Arbeit der nationalen Parlamente zu koordinieren hätten. Natürlich müßten die Mitglieder des Europäischen Parlaments in diesen Ausschüssen zahlreich vertreten sein. Abgesehen von den damit verbundenen Vorteilen würde man auf diese Weise vermeiden, daß die Ausarbeitung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften neben den europäischen gesetzgeberischen Arbeiten herläuft, ohne zu diesen in Beziehung zu stehen.

### Abschnitt IV

#### Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Europäischen Parlaments

Die sachlichen Voraussetzungen für die Ausübung des europäischen Mandats sind für das reibungslose Funktionieren des Europäischen Parlaments von großer Bedeutung. Probleme wie die Unterrichtung der

Abgeordneten, ihre Unterstützung in technischen oder administrativen Fragen und die Arbeitsbedingungen im allgemeinen müssen berücksichtigt werden. Darüber ist aber das Europäische Parlament selbst am besten im Bilde.

Ein Umstand verdient vielleicht besondere Erwähnung. Auf den ersten Blick scheint es sich um eine Kleinigkeit zu handeln, doch kommt der Sache größere Bedeutung zu, als man vermuten könnte. Es handelt sich um die Lösung bestimmter Verkehrsprobleme. Es müßte selbstverständlich sein, daß ein Abgeordneter eines derzeitigen oder künftigen Mitgliedstaats der Gemeinschaft am gleichen Tag beispielsweise vormittags im Europäischen Parlament und nachmittags in seinem nationalen Parlament an einer Sitzung teilnehmen kann. Wenn die üblichen kommerziellen Verbindungen hierzu nicht ausreichen, müßte das Europäische Parlament daran denken, ein autonomes Verkehrssystem einzurichten.

Die nach Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion entstehende Lage veranschaulicht wiederum in eindringlicher Weise, wie nötig es ist, zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament neue, enge Beziehungen zu schaffen.

Zum Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft neu hinzukommende Fragen lösen einen schon beschriebenen Vorgang aus, nämlich die Übertragung von Befugnissen der nationalen Parlamente nicht etwa auf das Europäische Parlament, sondern auf den Rat. Die in Kapitel IV empfohlene Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments dürfte die in diesem Zusammenhang erwähnte Verzerrung zwar abschwächen, aber doch nur zum Teil berichtigen.

Man könnte meinen, daß die erwähnte Übertragung von Befugnissen im Falle der zahlreichen Aktionsbereiche, welche die Wirtschafts- und Währungsunion übernehmen wird, weniger schwerwiegend ist als im Falle anderer rechtlich eher faßbarer Tätigkeiten, die in den nationalen Parlamenten im wesentlichen legislativer Art sind. Wichtige Instrumente der Konjunktur- und Währungspolitik wie Zinssätze oder Wechselkurse fallen im allgemeinen nicht in den direkten Zuständigkeitsbereich der nationalen Parlamente, so daß die Übertragung der diesbezüglichen Entscheidungsbefugnis auf die Gemeinschaft nicht zu einer Schwächung ihrer demokratischen Kontrolle führen würde.

Dies wäre aber ein Irrtum, der die politische Realität verkennen würde. Während nämlich währungstechnische und sogar wirtschaftliche Probleme den nationalen Parlamenten ziemlich fernstehen, ist ihr Urteil über die Ergebnisse der Wirtschaftspolitik ihrer Regierung ein wichtiger Faktor ihres Vertrauens oder Mißtrauens.

Wenn die Wirtschafts- und Währungsunion in eine gemeinsame Währungs- und Konjunkturpolitik einmündet, so werden deren Leitlinien und zuweilen auch die damit zusammenhängenden Kollektiventscheidungen das Geschehen auf nationaler Ebene beeinflussen, wenn sie nicht völlig bedeutungslos sein sollen. Höchstwahrscheinlich werden sich die nationalen Parlamente nicht mit den Erklärungen ihrer Regierungen zufriedengeben - selbst wenn diese den Tatsachen entsprechen -, daß das eine oder andere im Land selbst als nachteilig empfundene Ergebnis die Folge einer Entscheidung auf der Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen und speziell der fachlichen Gremien sei. Damit ergäbe sich eine falsche Lage, die die einzelstaatlichen Regierungen zu der Alternative zwingen würde, sich entweder von der Wirtschafts- und Währungsunion zu distanzieren oder ihre eigene Existenz in den nationalen Parlamenten aufs Spiel zu setzen, die, wie gesagt, kaum mit Entschuldigungen, auch wenn diese stichhaltig sind, zufrieden sein werden.

Ein Ausweg aus dieser Situation wäre, daß sich die Mitglieder der nationalen Parlamente durch die gemeinsame Währungs- und Konjunkturpolitik gebunden fühlen. Dazu sind sie aber nur in der Lage, wenn die oben besprochene Verflechtung verwirklicht wird und wenn sie genau unterrichtet und in irgendeiner Form mit dem gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß verbunden sind.

Die weiter oben genannten allgemeinen Möglichkeiten können natürlich auch hier genutzt werden. Sie müssen daher durch Errichtung eines Forums verstärkt werden, das die nationalen und europäischen Abgeordneten zusammenführt und das die kurzfristige Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und deren

Auswirkungen auf die nationale Politik kritisch und nach Möglichkeit öffentlich mit den für diese Politik auf den verschiedenen Ebenen Verantwortlichen analysiert.

Diese Verfahren könnten im übrigen auch bei den mittel- und langfristigen Problemen angewendet werden.

Auf diese Weise würde mehr aus praktischen als aus rechtlichen Erwägungen ein der Information, dem Dialog und der Kontrolle dienendes System aufgebaut, das auf diesem Gebiet besonders erforderlich ist, denn hier sind die vor den technischen Einzelheiten der Probleme zuweilen kapitulierenden Abgeordneten paradoxerweise hinsichtlich der erzielten Ergebnisse nicht weniger streng in ihren Forderungen. Für Europa würde es eine große Gefahr bedeuten, wenn der so wichtige Fortschritt, den die Wirtschafts- und Währungsunion mit sich bringen wird, zu einer Quelle von Mißverständnissen zwischen den verschiedenen an diesem Werk beteiligten Partnern - nationale Parlamente, nationale Regierungen, Rat, Kommission, Europäisches Parlament, Zentralbankenausschuß, Sachverständige für technische oder finanzielle Fragen usw. - würde.

## Abschnitt VI

### Für ein umfassendes System zur parlamentarischen Konzertierung

Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente dürfen auf keinen Fall als völlig voneinander getrennte autonome Entscheidungszentren fungieren. Die in diesem Kapitel behandelten rechtlichen und soziologischen Prozesse müssen dazu führen, daß früher oder später eine Art Kommunikationsnetz aufgebaut wird, das einen Konsensus ermöglicht.

Mehrere nationale Parlamente haben deutlich den Wunsch nach einer Stärkung der Funktion des Europäischen Parlaments ausgesprochen. Sie haben nunmehr Gelegenheit, ihn durch Verfahren, die keine Revision der Verträge voraussetzen, in die Tat umzusetzen.

Auf diesem Gebiet hängt alles von ihrem politischen Willen und ihrer Innovationsfähigkeit ab. Das vorliegende Kapitel bietet eine Reihe von Anregungen, die unter diesem Gesichtspunkt ausgearbeitet wurden.

Weitere Empfehlungen würden in die gleiche Richtung gehen: z.B. Herstellung von Verbindungen zwischen dem Präsidenten des Europäischen Parlaments und den Präsidenten der nationalen Parlamente, vor allem zur Harmonisierung der Parlamentsarbeiten; Unterrichtung über die Debatten in den einzelnen Häusern und vielleicht Erstellung von Jahresberichten oder auch eines gemeinsamen Berichts, in dem der Stand der verschiedenen Angelegenheiten dargelegt wird.

Alle in diesem Sinne gebotenen Initiativen, die im übrigen die Parlamente selbst angehen, sollen zu einer Art Symbiose zwischen den einzelstaatlichen und dem europäischen parlamentarischen Leben führen. Die auf diese Weise miteinander verflochtene Gesellschaft wird zweifellos Wandlungen unterworfen sein. Durch die Erweiterung seiner Befugnisse und Legitimierung seiner Stellung mit Hilfe allgemeiner Wahlen werden dem Europäischen Parlament Synthese und Schlichtung als Aufgabe zufallen. Dies ist der normale Weg, dem auch die geschichtliche Entwicklung des Parlaments im Laufe der nationalen oder bundesstaatlichen Integration gefolgt ist, und es besteht kein Grund, davon abzuweichen. Zum Abschluß dieses Kapitels sollte lediglich festgehalten werden, daß die Differenzierung der rechtlichen Aufgaben der Volksvertretungen auf den verschiedenen Ebenen von soziologischen Erscheinungen wie Verflechtung der Tätigkeiten, der politischen Funktionen, der diese Funktionen ausübenden Gruppen und der Institutionen nicht widerlegt, sondern vielmehr kräftig unterstützt.

## Kapitel VII

### Verbesserung des institutionellen Aufbaus der Gemeinschaft

#### Abschnitt I

##### Die notwendige Einheit des Gemeinschaftssystems

Angesichts der bevorstehenden engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die diese weit über die Zollunion hinaus zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion und zur Entwicklung einer gemeinsamen Politik auf anderen Gebieten als der Landwirtschaft führen wird, muß auf zwei Gefahren hingewiesen werden, die zugleich die Wirksamkeit und das demokratische Gepräge der bevorstehenden Entwicklung bedrohen: erstens die Neigung zu einer zu engen Auslegung der Gemeinschaftsbefugnisse, zweitens das Aufsprießen zwischenstaatlicher Organe und Ausschüsse am Rande des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft.

Erfahrungsgemäß sind die Partner in den neuen Tätigkeitsbereichen zu häufig geneigt, die Tragweite der Verträge auf die derzeitige Tätigkeit zu begrenzen und die Ausführung ihrer Politiken außerhalb der Gemeinschaftsbahnen zu betreiben. Die Gründe für diese Neigung sind zahlreich; einer davon ist zweifellos das Bestreben der Regierungen, sich vor allem in den neuen Tätigkeitsbereichen freie Hand zu wahren. Die Inflation zwischenstaatlicher Organe und Ausschüsse verrät auch teilweise den Wunsch der mitgliedstaatlichen Regierungen nach Teilnahme an Entscheidungsgeschehen, was nicht unbedingt von Nachteil ist, vor allem für das soziologische Zusammenwachsen der Gruppe der Verwaltungsleute, was aber unbestreitbar Gefahren für die Einheit des gemeinschaftlichen Handelns in sich birgt.

Das Fortbestehen dieser Tendenzen und die daraus erwachsene Zunahme der zwischenstaatlichen Verfahren am Rande der Gemeinschaftsverfahren, die sich doch in der Vergangenheit bewährt haben, droht die Beschlußkraft der für die neuen Politiken zuständigen Organe zu verringern.

Damit ist der Zusammenhalt der gesamten Europapolitik gefährdet. Außerdem durchkreuzt man auf diese Weise die Absichten der Verträge, indem man die parlamentarische und die gerichtliche Kontrolle umgeht, beides notwendige Bestandteile jedes demokratischen Rechtssystems.

Zu einem Zeitpunkt, da die Erfahrung allseits beweist, daß sich das Europa der Verträge nach zwei Richtungen geöffnet hat (in bezug auf Zusammensetzung als auch in bezug auf seine Aktionsbereiche), muß nach Ansicht der Gruppe ein Verfall des europäischen Einigungswerks um jeden Preis vermieden werden. Die Durchführung neuer Aktionen muß innerhalb der gemeinschaftlichen Organe erfolgen und sich auf die Verträge stützen, wobei alle von diesen gebotenen Möglichkeiten, einschließlich der des Artikels 235, ausgeschöpft werden und notfalls das Änderungsverfahren nach Artikel 236 in Anspruch genommen wird.

Man muß sich vergegenwärtigen, daß die Kommission mit dem Rat das einzige Organ ist, das sämtliche gemeinsamen Maßnahmen in ihrem ganzen Umfang überblicken und die Koordinierung und gegenseitige Vereinbarkeit der Ansätze ständig gewährleisten kann.

Sicher kann die Zusammenarbeit der Staaten in einigen Fällen auf Gebieten, die den Rahmen der Verträge sprengen, zur Bildung außergemeinschaftlicher Einrichtungen führen, die anbahnen sollen, was vielleicht eines Tages eine gemeinsame Politik sein wird. Selbstverständlich müssen die Gemeinschaftsorgane einschließlich Kommission und Parlament an der Arbeit dieser Einrichtungen beteiligt werden, soweit sich deren Tätigkeit auf die Anwendung der Verträge auswirkt.

Sollte sich jedoch darüber hinaus die Einsetzung aus mitgliedstaatlichen Beamten zusammengesetzter neuer Ausschüsse als notwendig erweisen, müssen diese Ausschüsse in das Gemeinschaftsgefüge eingebaut werden und in der für den Währungsausschuß vorgesehene Weise (Art. 105 EWGV) zugleich dem Rat und der Kommission unterstehen.

Dies ist der notwendige Ausgangspunkt für alle Überlegungen über Verbesserungen am institutionellen System der Gemeinschaft.

## Abschnitt II

### Allgemeine Grundsätze der institutionellen Verbesserungen

Sollten die erwähnten Vorschläge für die Erweiterung der Befugnisse des Parlaments Wirklichkeit werden, so würde der institutionelle Aufbau damit natürlich eine gewisse Veränderung erfahren. Das Parlament, das bisher keinen rechten Anteil an den großen Gemeinschaftsverantwortungen hatte, würde diese Verantwortungen mit dem Rat und der Kommission teilen.

Nach Auffassung der Gruppe bestand die wichtigste Aufgabe darin, im Hinblick auf kommende Veränderungen wie die Wirtschafts- und Währungsunion zu prüfen, welche Umwandlungen die Erweiterung der Befugnisse des Parlaments mit sich bringen bzw. erforderlich machen würde. Die Gruppe hat jedoch die längerfristigen Probleme nicht außer acht gelassen. Angesichts der vielfältigen Meinungen zu bestimmten Fragen sind die vorgeschlagenen Maßnahmen auch als Mittel zur Beschleunigung des europäischen Zusammenschlusses anzusehen.

Auszugehen ist daher vom heutigen institutionellen Aufbau. Unter Bezugnahme auf die obigen Ausführungen über die Befugnisse des Parlaments wird untersucht, welche Änderungen in absehbarer Zukunft an diesem Aufbau vorgenommen werden können. Schließlich werden die Voraussetzungen eines wirksamen demokratischen Systems erarbeitet.

Da sich die bevorstehende Entwicklung im Rahmen der bereits bestehenden Organisation vollziehen wird, muß sie zwei Grundbedingungen entsprechen:

Das Miteinander von Rat und Kommission muß ein Grundpfeiler des Gemeinschaftssystems bleiben. Die Kommission vertritt das eigentliche gemeinsame Interesse auf den Gebieten, die für eine Gemeinschaftstätigkeit in Frage kommen; der Rat verkörpert den politischen Willen und die Zusammenarbeit der einzelnen Staaten, die sich zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zusammengetan haben. Das Europäische Parlament wird an beiden Aufgaben teilhaben. Es wird gleichzeitig Ausdruck eines europäischen Gemeinschaftsgeistes und Treffpunkt der einzelstaatlichen öffentlichen Meinungen sein.

Ferner darf nicht außer acht bleiben, daß die Struktur der Gemeinschaft anders ist als die einzelstaatlichen politischen Systeme. Sie kennt nicht die herkömmliche Gewaltenteilung. Die Gemeinschaft gründet sich eher auf das Herausstellen und das Zusammenwirken der nationalen Kräfte und der Integrationskräfte. Daraus erklärt sich die Unterscheidung zwischen der eigentlichen Gemeinschaftsfunktion und der Funktion des Ausdrucks des politischen Willens der einzelnen Staaten, zwischen denen das Europäische Parlament sozusagen eine Brücke schlägt.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, müssen die Folgen der Erweiterung der Parlamentsbefugnisse und des neuen Anstoßes zur institutionellen Weiterentwicklung auf dreierlei Art sichtbar werden.

Zunächst sei noch einmal betont, daß bei der neuen Entwicklung der europäischen Politik auf den verschiedenen Gebieten die Einheit der Gemeinschaft nicht nur geachtet, sondern verstärkt werden muß.

Zweitens - das ist die logische Folge davon - muß die Kommission künftig mehr als je ein Mittelpunkt für die Planung, Initiative, Vermittlung und Verwaltung der Gemeinschaft sein. In dieser Hinsicht muß der ursprünglichen Plan der Verträge bestehen bleiben.

Drittens muß die Beschlußfähigkeit des Rates verstärkt werden, um den künftigen Anforderungen einer politischen Führung auf stets komplizierteren, vielfältigeren und immer mehr verflochtenen Gebieten gewachsen sein. Wenn man die Befugnisse des Parlaments, wie vorgeschlagen, verstärkt, werden die Beziehungen zwischen Rat und Parlament zwangsläufig enger und vertrauensvoller. Die Entwicklung dieses Kommunikationssystems sollte jedoch nicht zu einem Dialog führen, der die Rolle der Kommission als Anwalt des gemeinsamen Interesses ausschließen oder schwächen würde.

### Abschnitt III Die Kommission

Die der Kommission zugewiesene, vorstehend erwähnte Aufgabe der Planung, Vorschlagsunterbreitung und Vermittlung deutet darauf hin, daß es sich hier um ein politisches Organ im allgemeinsten Sinne handelt. Dieses politische Gepräge muß in mehreren Punkten verstärkt werden. Das würde zum Beispiel erreicht, wenn die Kommission mehr politisch profilierte Mitglieder hätte und die in Kapitel IV vorgeschlagene doppelte Einsetzung des Kommissionspräsidenten durch die Regierung und durch das Parlament verwirklicht würde.

Die Verwaltungsfunktion der Kommission - heute wichtiger denn je - müßte angesichts der Gefahren, die sich aus der zunehmenden Zahl verschiedener, außerhalb des Gemeinschaftssystems verstreuter, Zusammenarbeitsorgane ergeben, gefestigt werden. Hierauf braucht nicht noch einmal eingegangen zu werden.

In dem regeren Gespräch, das zwischen Parlament und Rat zu erwarten ist, wird die Kommission eine wesentliche Rolle zu spielen haben, insbesondere um die Zusammenarbeit zwischen beiden Organen zu erleichtern und das Zustandekommen des für die Mitentscheidung erforderlichen Einklangs zu fördern.

Man darf sich nicht verhehlen, daß die Erweiterung der Kommission, eine Folge des Beitritts neuer Mitglieder zur Gemeinschaft, gewisse Schwierigkeiten in bezug auf ein geschlossenes Arbeiten der Kommission verursachen kann. Dieses Problem ist teilweise auf dem Verwaltungswege zu lösen; die Gruppe ist jedoch nicht befugt, sich dazu zu äußern. Sie kann nur darauf hinweisen, daß eine mehr Mitglieder umfassende Kommission ein System einführen muß, mit dem es möglich ist, sämtliche Aufgaben der Kommission zu meistern und die Verzettlung und den Zerfall der Gemeinschaftsverwaltung in eigenständige oder nicht genügend miteinander verbundene Bereiche zu vermeiden.

Hingegen glaubt die Gruppe erneut auf die Notwendigkeit hinzuweisen zu müssen, die Stellung des Kommissionspräsidenten zu festigen, dessen Funktion wegen der kurzen Amtszeit sowie der Tatsache, daß er nicht in vollem Umfang Leiter einer Mannschaft ist, zu begrenzt ist. Hierzu sei noch einmal auf die schon erwähnten Vorschläge für eine vierjährige Amtszeit und das System der Einsetzung des Kommissionspräsidenten verwiesen.

Mit der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion schließlich wird es wohl erforderlich werden, Schnellverfahren für dringende Entscheidungen einzuführen. Für diese Verfahren müßte die Kommission, notfalls mit Unterstützung von Fachausschüssen nach dem Vorbild der Verwaltungsausschüsse zuständig sein.

Abschnitt IV  
Der Rat

### **§ 1 Beschlußkraft und Blockierung**

Die genannten Vorschläge berühren keineswegs die Stellung des Rates, der im wesentlichen seine Rolle als gesetzgebendes und vollziehendes Organ behält. Das eigentliche Problem besteht darin, dem Rat wieder zu einer größeren Beschlußkraft zu verhelfen und womöglich die Blockierungen zu beseitigen, die aus der jetzigen Schwächung der Beschlußkraft erwachsen können. Es darf nicht dahin kommen, daß diese Sperrungen zu zahlreich werden, daß das Parlament schließlich an einer Art „Nicht-Beschlußkraft“ beteiligt wird.

Bei der Untersuchung im Rahmen dieses Berichts wurde bereits darauf hingewiesen, daß es sich nicht darum handelt, die Vorrechte des Rates anzutasten, sondern im Gegenteil dem Rat insbesondere durch eine Wiederbelebung des Mehrheitsgrundsatzes im Sinne der Ausführungen in Kapitel III die Wahrnehmung seiner Rechte zu ermöglichen. Das Problem der Blockierung infolge schwerfälliger Beschlußverfahren läßt sich allerdings kaum beheben, ohne die Vorrechte des Rates anzutasten. Jedes System, das für ein zu langes

Schweigen des Rates die Regel vorsehen würde, daß man sich bei einem solchen Schweigen über den Rat hinwegsetzen könnte, würde auf die Änderung eines Grundbestandteils der Verträge hinauslaufen<sup>23</sup>.

Man denkt daher an weniger zwingende aber elastischere Verfahren. Am geeignetsten erscheint der Gruppe folgendes:

Würde der Rat mit einem Kommissionsvorschlag befaßt, zu dem das Parlament bereits Stellung genommen hat, so teilte der Rat auf Antrag der Kommission mit, binnen welcher Frist er Stellung zu nehmen gedenkt. Bei erheblicher Überschreitung dieser Frist könnte die Kommission, falls sie die Angelegenheit für dringend hält, sich an das Parlament wenden und nach dessen Stellungnahme dem Rat einen Antrag auf Beschlußfassung innerhalb der vom Parlament vorgeschlagenen Frist vorlegen.

Sollte der Rat nicht zum gewünschten Zeitpunkt beschließen, so könnte die Kommission ihren Vorschlag als endgültig abgelehnt betrachten und dies dem Parlament mitteilen.

Man darf nicht übersehen, welche Bedeutung es für das Funktionieren der Gemeinschaftsorgane hätte, wenn Parlament, Kommission und Rat gemeinsam Arbeitsprogramme für einen längeren Zeitraum unter gleichzeitiger Angabe von Fristen aufstellen würden, wobei der Stand dieser Programme in bestimmten Abständen gemeinsam geprüft würde. Insbesondere wäre es wünschenswert, eine enge Verbindung zwischen dem Ratspräsidenten und dem Kommissionspräsidenten im Hinblick auf eine zweckvolle Planung der Arbeit beider Organe herzustellen. Mit diesen Verhaltensweisen lassen sich zwar keine durch politische Schwierigkeiten bedingten Blockierungen beheben, doch könnte in vielen Fällen von Blockierungen technischer Art Abhilfe geschaffen werden.

## **§ 2 Das Problem der Europaminister**

Wiederholt und noch vor kurzem wurde vorgeschlagen, die Stellung des Rates durch die Ernennung von Europaministern zu verstärken, die einmal ihr Land bei der Gemeinschaft vertreten und zum anderen an den Beratungen der mitgliedstaatlichen Kabinette teilnehmen würden, in denen sie jeweils den europäischen Standpunkt geltend machen könnten.

Dieser Vorschlag ist von zwei Seiten zu betrachten, von denen jede ihre eigene Bedeutung hat.

Man kann an echte Europaminister denken, die innerhalb ihrer einzelstaatlichen Regierung und innerhalb des Rates der Gemeinschaft eine wesentliche Rolle ausüben würden. In diesem Fall müßten sie im Rat ständig den Sitz ihrer Regierung einnehmen, und der Fachminister, der in dieser oder jener Angelegenheit käme, müßte ihr Mitarbeiter sein, ohne daß ihre Eigenschaft als Ratsmitglied dadurch geschmälert würde. Voraussetzung dafür wäre außerdem, daß den Europaministern in ihren nationalen Regierungen ein sehr hoher Rang zuerkannt würde und daß ihnen die Gesamtkoordinierung der übrigen Ministerien obläge, soweit diese von den europäischen Angelegenheiten berührt werden.

Unter diesem Gesichtspunkt ist der Vorschlag zweifellos interessant. Er müßte allerdings im einzelnen ausgearbeitet werden, was schwierig sein wird, da die einzelnen Länder der jetzigen oder der erweiterten Gemeinschaft hinsichtlich des Regierungsaufbaus und der Beziehungen zwischen Staatsoberhaupt, Regierungschef und Verantwortlichen der einzelnen Ministerien Unterschiede aufweisen.

Man kann den Europaminister jedoch auch anders sehen. Und zwar würde es sich eher um Staatssekretäre handeln, die bei der Gemeinschaft auf politischer und nicht nur diplomatischer Ebene durchgehend das Interesse ihrer Regierung an den europäischen Angelegenheiten verträten. Die Teilnahme an den Beratungen ihrer jeweiligen Regierung böte den Vorteil einer engen Beziehung zwischen Gemeinschaftsorganen und nationalen Regierungen. Gegen dieses Denkmodell ließe sich einwenden, daß sich die so geschaffene Einrichtung mit dem Ausschluß der Ständigen Vertreter überschneiden könnte. Dieser Einwand ist vielleicht nicht entscheidend, denn es liegt ohnehin die Frage nahe, ob es sich nicht empfehlen würde, die Funktion der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei den Gemeinschaftsorganen auf das politische Niveau anzuheben, um das Gespräch mit Kommission und Parlament zu erleichtern.

Auf jeden Fall müßte man sich zwischen den beiden genannten Denkmodellen entscheiden und vermeiden, daß eine etwaige Zwischenlösung nur das Funktionieren der einzelstaatlichen Regierungen und der Gemeinschaftsorgane komplizierte.

#### Abschnitt V Die Gipfelkonferenzen

Die Haager Konferenz im Dezember 1969 fand auf höchster Ebene zwischen den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten statt. Sie erwies sich als ein Mittel, das neue Vorschläge und Beschlüsse über mehr oder weniger langfristige Arbeitsprogramme der Gemeinschaft ermöglichte.

Es ist vorgeschlagen worden, diese Konferenzen zur festen Einrichtung zu machen, indem man sie in regelmäßigen Zeitabständen stattfinden ließe und ihnen regelrecht zur Aufgabe machte, die Politik der Gemeinschaft in großen Zügen festzulegen.

Dieser Vorschlag hat sicher seine Vorteile. Der auf höchster Ebene bekundete politische Wille müßte, selbst wenn es nicht immer der Fall gewesen ist, dem Wirken der Gemeinschaftsorgane, insbesondere des Rates, einen bestimmenden Antrieb verleihen. Durch die regelmäßigen Konferenzen würden die Regierungen, einzelstaatlichen Parlamente und die Öffentlichkeit wiederholt und verhältnismäßig oft auf die europäischen Fragen hingewiesen.

Wenn der Gedanke der Gipfelkonferenzen auch grundsätzlich bestechend sein mag, besteht doch ein triftiger Einwand gegen die Festlegung eines bestimmten Tagungskalenders für diese Konferenzen. Soll die Teilnahme der Staatsoberhäupter oder Regierungschefs an den Beratungen der Gemeinschaften die Ausnahme bleiben, so müßte der Zeitpunkt des Zusammentretens vielmehr von dem politischen Anlaß abhängig gemacht werden, der eine solche Konferenz unbedingt erforderlich machte. Eine zu häufige Einberufung von Gipfelkonferenzen oder ihre Veranstaltung zu einem Zeitpunkt, wo kein politischer Anlaß es unbedingt erforderte, würde dem Ansehen dieser Einrichtung abträglich sein. Es besteht sogar die ernste Gefahr, die schon heute schwerfälligen Gemeinschaftsverfahren würden dadurch noch weiter verlangsamt, so daß die für die Gemeinschaftsentscheidungen zuständigen Organe ihre Stellungnahme jeweils in Erwartung der nächsten Gipfelkonferenz hinauszögerten.

#### Abschnitt VI Die gerichtliche Kontrolle

Der Gerichtshof ist das entscheidende Organ für die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts gewesen und hat die institutionelle Struktur der Gemeinschaft gestärkt. Es ist zu untersuchen, inwieweit dieses Organ von den in den voraufgehenden Kapiteln dargelegten Vorschlägen berührt werden kann.

Ein erster Punkt ist klar. Der Gerichtshof überwacht die Gesetzlichkeit der Rechtsakte des Rates und der Kommission. Diese Überwachung, die sich auf die Einhaltung der Zuständigkeits-, Form- und Sachvorschriften bezieht, dürfte durch die Zuweisung erweiterter Befugnisse an das Parlament - insbesondere des in Kapitel IV behandelten Mitentscheidungsrechts in der Gesetzgebung - weder geschwächt noch verändert werden. Die Teilnahme des Parlaments an der Ausübung der Gemeinschaftsbefugnisse dürfte sich nicht dahin auswirken, daß die gemeinschaftlichen Rechtsakte der in den Verträgen vorgesehenen objektiven Gesetzlichkeitskontrolle entzogen würden.

Muß man noch weiter gehen? Im Rahmen dieser Gesetzlichkeitskontrolle ist der Gerichtshof befugt, Streitigkeiten zwischen Rat und Kommission zu schlichten, wenn er von einem der beiden Organe angerufen wird. Es erhebt sich die Frage, ob eine solche Anrufung nicht für Streitfragen angestrebt werden sollte, an denen das Parlament beteiligt wäre.

Diese Frage, die wieder an das Problem des Ausbaus der verfassungsmäßigen Funktion des Gerichtshofs rührt, ist heikel. Sie erinnert an die bekannten verfassungsrechtlichen Kontroversen über den Eingriff des Richters in die Beziehungen der Staatsorgane, vor allem wenn das Parlament im Spiel ist.

Dieses schwierige Problem kann im vorliegenden Bericht jedoch nicht behandelt werden, da seine Lösung die genaue Kenntnis der Vorschriften voraussetzt, in denen die Einzelheiten für eine Durchführung der obigen Vorschläge festgelegt werden.

## **Kapitel VIII**

### **Die Verwirklichung der vorgeschlagenen Reformen**

Die in den vorausgehenden Kapiteln beschriebenen Reformen und Vorschläge, die nach ihren Zielsetzungen und ihrem Inhalt unterschiedlich sind, zeichnen sich auch durch die Vielzahl der Möglichkeiten für ihre Durchführung aus.

Einige der Vorschläge bezwecken nur die Weiterentwicklung schon bestehender Praktiken auf der Grundlage der Verträge oder die Beibehaltung oder sogar Wiedereinführung der in diesen Verträgen enthaltenen Vorschriften (Bestätigung der Rolle der Kommission, Wiederbelebung des Mehrheitsprinzips bei den Ratsbeschlüssen). Sogar einige in dem Bericht empfohlene neue Praktiken brauchen nicht rechtlich verankert zu werden.

Andere Praktiken hingegen erfordern tiefgehende Neuerungen im Leben der Gemeinschaftsorgane. Ihr volles politisches und rechtliches Gewicht können sie nur durch eine ausdrückliche Aufnahme in die Verträge erhalten. Nur eine Änderung der Verträge verbürgt rechtliche Sicherheit, indem sie die Rückkehr zum Alten verbaut und es möglich macht, daß die in den Verträgen festgelegten gerichtlichen Garantien für die Einhaltung der Verträge zum Tragen kommen.

Die förmliche Änderung der Verträge erfordert jedoch ein zwangsläufig langwieriges Verfahren. Daher ist zu erwägen, ob nicht vor dieser Änderung im Rahmen der bestehenden Verträge durch die Vereinbarung von Praktiken zwischen den betreffenden Organen einige der genannten Vorschläge verwirklicht werden oder zumindest mit ihrer Verwirklichung begonnen werden könnte. Die Antwort auf diese Frage ist vor allem rechtlicher Natur. Aber Erwägungen mehr politischer Art können die Schlußfolgerung beeinflussen.

#### **Abschnitt I**

##### **Rechtlicher Gesichtspunkt**

Die Gruppe war nicht der Auffassung, daß ihr Auftrag eine ins einzelne gehende rechtliche Untersuchung der Frage umfasse, mit Hilfe welcher Verfahren die in den vorausgehenden Kapiteln ausgeführten Vorschläge verwirklicht werden könnten.

Sie konnte jedoch nicht über die juristischen Probleme im Zusammenhang mit der Verwirklichung ihrer Anregungen hinweggehen, denn aus dem Inhalt der Vorschläge läßt sich ermessen, wieviel Zeit ihre Verwirklichung erfordert, und feststellen, welchen Weg man gegebenenfalls einschlagen muß.

Die Frage, ob eine formelle Änderung der Verträge nötig sei oder ob man vorläufig auf eine solche verzichten könne, stellt sich je nach Art der vorgeschlagenen Reformen nicht in genau der gleichen Weise.

Die Texte der jetzigen Verträge dürften weitgehende Möglichkeiten für die Durchführung der Vorschläge bieten, die die Zusammensetzung der Gemeinschaftsorgane berühren.

So erfordern die Vorschläge für allgemeine unmittelbare Wahlen (siehe Kapitel V) keine Vertragsänderung. Das ergibt sich aus der weiten Auslegung von Artikel 138 Absatz 3 EWGV, welcher allgemeine unmittelbare Wahlen für die Mitglieder des Europäischen Parlaments im Rahmen der mitgliedstaatlichen Gesetze gestattet. Anders wäre es nur, wenn gleichzeitig mit der Durchführung dieser Wahl die in Artikel

138 Absatz 2 EWGV festgesetzte Mitgliedzahl des Europäischen Parlaments erhöht werden sollte.

Im übrigen berühren die Vorschläge für die Ernennung des Präsidenten und der Mitglieder der Kommission die Ausübung der Befugnisse der Mitgliedstaaten; in den Verträgen scheint aber nichts dem entgegenzustehen, daß die Mitgliedstaaten sich verpflichten, den Präsidenten der Kommission im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament zu ernennen.

Nach dem heutigen Stand der Texte könnte der neue Präsident jedoch, zumindest formell, nicht ohne Änderung der Verträge für vier Jahre ernannt werden, wie die Gruppe vorschlägt.

Komplizierter ist das Problem der stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlaments an den normativen Entscheidungen oder die Verbesserung der Beziehungen zwischen Gemeinschaftsorganen. Die Möglichkeit dieser Organe, entsprechende Praktiken zu entwickeln, wird nur durch das Grundprinzip des Artikels 4 EWG-Vertrag begrenzt, wonach „jedes Organ nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse handelt“.

Sicher ist es dem Rat aufgrund von Artikel 155 EWGV möglich, der Kommission zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften sehr weitgehende Befugnisse zu übertragen.

Das Prinzip der Zuweisungsbefugnis beherrscht jedoch das institutionelle System der Gemeinschaft. Die Organe können daher nicht über ihre Befugnisse verfügen. Sie haben vielmehr die Pflicht, alle ihnen aus den Verträgen erwachsenden politischen und rechtlichen Verantwortungen zu übernehmen. Damit ist es untersagt, daß ein Organ sich zugunsten eines anderen Organs Kompetenzbeschränkungen auferlegt, die auf eine Verlagerung der Verantwortung auf das andere Organ hinauslaufen würden.

Das besagt nicht, daß die Organe ihre Zusammenarbeit nicht anders gestalten könnten. Für die Beziehungen zwischen Rat und Kommission sieht Artikel 15 des Fusionsvertrags dies ausdrücklich vor. Eine entsprechende Bestimmung für das Parlament gibt es nicht. Aber der parlamentarische Charakter dieses Organs genügt sicher, um praktische Veränderungen zur Verstärkung seiner Kontrollmöglichkeiten zu rechtfertigen. Schon der Wortlaut des Artikels 149 EWGV spiegelt das Bestreben wider, die Berücksichtigung der Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zu erleichtern. Davon ausgehend ist es durchaus denkbar, daß der Rat beschließt, alles daran zu setzen, um eine Abweichung von den Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, zum Beispiel in den für die Entwicklung der Gemeinschaft am wichtigsten erscheinenden Bereichen, zu vermeiden.

Jenseits einer bestimmten Grenze könnte diese Praxis jedoch zu einer tatsächlichen Verantwortungsverlagerung führen, die nach Artikel 4 EWGV verboten ist. Der Rat kann sich die Ansichten des Europäischen Parlaments zu eigen machen; anders sähe es jedoch aus, wenn er sich als rechtlich verpflichtet betrachtete, sich diesen Ansichten unter allen Umständen anzuschließen. Das würde nämlich bedeuten, daß der Rat sich weigert, die ihm in den Verträgen eigens zugewiesenen Befugnisse auszuüben.

Abschließend läßt sich daher sagen, daß hinsichtlich der Beteiligung des Europäischen Parlaments an der normativen Befugnis in der Gemeinschaft wesentliche Fortschritte auf dem Wege zur Verstärkung der Rolle dieses Organs erzielt werden können, ohne daß unverzüglich eine Änderung der Verträge erforderlich wäre. Dies gilt zumindest für die vorgeschlagenen Neuerungen, die es dem Europäischen Parlament ermöglichen sollen, während einer kurzen Zeitspanne eine Art aufschiebendes Veto gegenüber den Ratsbeschlüssen auszuüben. Diese Neuerungen würden die beratende Rolle des Europäischen Parlaments wahren. Sie bedeuteten lediglich eine Ausweitung des dem Parlament bereits durch die Verträge zuerkannten Stellungnahmerechts. Erst wenn das Europäische Parlament tatsächlich ein Mitentscheidungsrecht ausüben sollte, würde eine Verantwortungsverlagerung eintreten und wäre eine Änderung der Verträge erforderlich. Mit diesen Überlegungen wird dem gemeinsamen guten Willen der Organe schon ein ziemlich weites Tätigkeitsfeld geöffnet.

Dies gilt auch für den Haushaltsbereich, insbesondere soweit bei den bereits angenommenen Texten eine für die Befugnisse des Parlaments mehr oder weniger günstige Auslegung möglich ist. Aber auch hier kann eine

Erweiterung der Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse des Parlaments nur durch Änderung der Verträge dauerhaft gewährleistet werden.

## Abschnitt II Politischer Gesichtspunkt

Aus rechtlicher Sicht konnte ermittelt werden, auf welche Weise der eine oder andere der im vorliegenden Bericht unterbreiteten Vorschläge sich verwirklichen läßt. Die Wahl zwischen den einzelnen Methoden kann jedoch nur aus politischer Sicht getroffen werden. Wir wollen versuchen, die wesentlichen Anhaltspunkte zusammenzutragen.

Die Zunahme der Gemeinschaftsaufgaben wird neue Befugnisabtretungen seitens der nationalen Parlamente mit sich bringen. Mit diesen Befugnisabtretungen, die die Zukunft des europäischen Aufbauwerks festlegen, werden die Regierungen viel leichter einverstanden sein, wenn Kontrolle und Teilnahme des Europäischen Parlaments in den betreffenden Bereichen die nationalen Parlamente ablösen. Man könnte sogar sagen: ein Europa, das sich entwickeln würde, ohne gleichzeitig seine eigenen Organe der Volksvertretung auszubauen, würde dem gemeinsamen demokratischen Ideal der dieses Europa bildenden Ländern untreu und würde seine Ursprünge verleugnen.

Man könnte annehmen, daß der bevorstehende Beitritt neuer Länder die Entwicklung der Gemeinschaft lähmen könnte; in Wirklichkeit fördert er diese Entwicklung jedoch. Trotz gewisser Prophezeiungen betrachten die neuen Partner der Sechs die bestehenden Strukturen keineswegs als unantastbar und halten den heutigen Grad des europäischen Zusammenschlusses keineswegs für ein auf lange Zeit akzeptiertes Höchstmaß, sondern scheinen doch wohl für das Wachstum eines demokratischen Europa ihre Kräfte mit denen der Länder vereinigen zu wollen, die als erste die Verträge von Paris und Rom unterzeichnet haben.

Wie erwähnt, erfordern, juristisch gesehen, einige der in diesem Bericht vorgeschlagenen Neuausrichtungen keine Änderungen der Verträge; sie wäre in diesen Fällen nur eine unnütze Komplikation. Andere Vorschläge hingegen setzen unbedingt eine Vertragsänderung voraus. In vielen Fällen kann die praktische Anwendung jedoch der Rechtsvorschrift vorausgehen, ohne daß ein rechtlicher Mangel entstände. Diese letzte Gattung von Fällen wirft ein Problem auf.

Dieses besteht darin, daß man, was die Mittel anbetrifft, die Erfahrungsmethode und praktische Wege vorziehen und geduldig die Änderung der Verträge abwarten kann, dabei jedoch damit rechnen muß, daß die Praxis eines Tages zerstört, was sie selbst zuvor geschaffen hatte; das Zustandekommen einer Gepflogenheit ist ja immer ein Abenteuer. Umgekehrt kann man den Vorrang auch der Vertragsänderung einräumen, die den Umwandlungen die Sicherheit des geschriebenen Rechts verbürgt; aber läuft man dabei nicht Gefahr, Zeit zu verlieren?

Die Gruppe vertritt die Auffassung, daß man sich für die erste Lösung entscheiden sollte, da sie rascher zu den gewünschten Ergebnissen führt. Sie erfordert nur einen politischen Willen, dessen Vorhandensein bereits durch die Erweiterung der Gemeinschaft und die Vermehrung ihrer Tätigkeitsbereiche bescheinigt wurde. Auf diesem Weg muß man daher so rasch und so weit wie möglich vorangehen.

Über zwei Dinge muß man sich allerdings im klaren sein.

Erstens darf die teilweise Erreichung bestimmter Ziele auf dem Wege einer kaum festgeschriebenen Praxis weder Grund noch Vorwand dafür sein, die erforderlichen rechtlichen Neuerungen auf unbestimmte Zeit hinauszuzögern.

Zweitens muß ein gewisser Zusammenhang zwischen den angestrebten Veränderungen bestehen; wir haben uns in diesem Bericht bemüht, diesen Zusammenhang herauszustellen. Eine zu empirische, sozusagen planlose, fast zufällige Durchführung dieser Veränderungen würde sicher zu Widersprüchen und Ungleichgewichten führen. Unter dem Deckmantel des Pragmatismus würde man sogar Gefahr laufen, sich

in einen endlosen Kuhhandel einzulassen, in dem die für die Weiterentwicklung Europas erforderliche Wiederherstellung und Reform des Gemeinschaftssystems durch eine Reihe unbedeutender, zusammenhangloser Veränderungen verwässert würden, die nicht der Ansatz einer Weiterentwicklung, sondern eine als Feigenblatt dienende Täuschung wären.

In jedem Fall muß unter allen Umständen unverzüglich auf die Lösung der Probleme hingearbeitet werden, die Gegenstand des Mandats der Gruppe waren. Eine - selbst begrenzte - Änderung der Verträge ist eine langwierige Arbeit; aber auch das Zustandekommen, der Ausbau und die Verfestigung politischer Praktiken erfordern Zeit. In einer Welt des beschleunigten Wandels ist uns jedoch die Zeit bemessen. Europa ist historisch eine Eilsache.

Gewiß scheinen einige der angestrebten Ziele in weiter Ferne zu liegen. Ein Grund mehr, sie unverzüglich in Angriff zu nehmen. Je höher der Gipfel, desto früher macht sich die Seilschaft auf den Weg.

Brüssel, 25. März 1972

- (1) Vgl. ABl. L 94 vom 28.4.1970, S. 19.
- (2) Vgl. ABl. L 2 vom 2.1.1971, S. 1.
- (3) Vgl. ABl. C 28 vom 27.3.1971, S. 1.
- (4) Vgl. hierzu die vom Rat in das Tagungsprotokoll aufgenommene Erklärung anlässlich des Vertrags vom 22. April 1971 (VGL. „Die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments“, herausgegeben vom Europäischen Parlament, 1970, S. 213.
- (5) Vgl. ABl. C 136 vom 11.11.1970, S. 15.
- (6) Vgl. ABl. C 94 vom 23.7.1970, S. 1.
- (7) Vgl. ABl. C 136 vom 11.11.1970, S. 1.
- (8) Vgl. ABl. C 28 vom 27.3.1971, S. 1.
- (9) Vgl. ABl. C 151 vom 29.12.1970, S. 23.
- (10) Sonderbeilage 2/71 – Anlage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 4-1971.
- (11) Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 1970, Nr. 11, S. 9.
- (12) Vgl. ABl. C 129 vom 26.10.1970, S. 17.
- (13) Vgl. das charakteristische Beispiel von Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c.
- (14) Vgl. Artikel 73, 80, 107, und 169 EWGV.
- (15) Wenn man die „kleine Revision“ von Artikel 95 Absatz 3 und 4 des Egks- Vertrags unberücksichtigt lässt. Artikel 235 des EWG-Vertrags überträgt dem Europäischen Parlament keine Entscheidungsbefugnisse.
- (16) ABl. Nr. 79 vom 25.4.1967, S. 1513; ABl. L 129 vom 30.5.1969, S. 1; ABl. L 49 vom 1.3.1971, S. 1.
- (17) ABl. L. 73 vom 27.3.1971, S.12.
- (18) Beschluss des Rates vom 21. April 1970, ABl. Vom 28.4.1970, L 94, S. 23.
- (19) Vgl. oben Abschnitt III
- (20) In der Erklärung zum Vertrag vom 22. April 1970 (vgl. „die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments“, herausgegeben vom Europäischen Parlament, 1970, s.213) heißt es: „Der Rat hat sich .... auf die Aufschlüsselung der Haushaltsausgaben gestützt, die in der vom Vorsitz am 3. Februar 1970 aufgestellten Liste dargelegt ist; er räumt jedoch ein, daß diese Aufschlüsselung entsprechend den Erfordernissen des Funktionierens der Gemeinschaften Änderungen erfahren kann“.
- (21) Über 80% der Verwaltungsausgaben liegen fest, da sie zwingend vorgeschrieben sind (Beamtengehälter, Miete und Instandhaltung der Gebäude, Fernspreckgebühren usw.) (Vgl. Spénale-Bericht, Europäisches Parlament, Dok. 42/1970-71, Ziff. 36 und 42, veröffentlicht in der in der Fußnote (s. oben) zitierten Dokumentensammlung, s. 179 und 180).
- (22) Entschließung Nr. 5 vom 11 März 1970 und Nr. 10 vom 13 Mai 1970, vgl. auch Spénale-Bericht, Europäisches Parlament, Dok. 42/1970-71, wiedergegeben in der erwähnten Dokumentensammlung des Parlamentes, S. 167, 175 und 197.
- (23) Vgl. dazu jedoch die in Kapitel IV, Abschnitt II, § 4 am Schluß dargelegte Auffassung zweier Gruppenmitglieder.