

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ulrich Weinstock
Das Schicksal Europas
und die Zukunft
des EG-Ministerrates

Horst Ferdinand
Die Beziehungen zwischen
dem Europäischen Parlament
und den nationalen Parlamenten

ISSN 0479-611 X

B 7/81

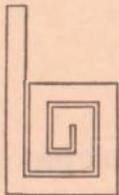
14. Februar 1981

Ulrich Weinstock, Dr. rer. pol., geb. 1935 in Frankfurt a. M.; 1962 und von 1965 bis 1969 in der EWG-Kommission in den Kabinetten von Präsident Hallstein und Wilhelm Haferkamp; 1969 bis 1973 Referent für Fragen der europäischen Wirtschaftsintegration im Bundeskanzleramt; seit 1973 im Generalsekretariat des Rates der Europäischen Gemeinschaft, gegenwärtig als Generaldirektor zuständig für die Generaldirektion Verwaltung und Haushalt, Operationeller Bereich und Übersetzung.

Veröffentlichungen: Das Problem der Kondratieff-Zyklen, Berlin—München 1964; Regionale Wirtschaftspolitik in Frankreich, Hamburg 1968; Hrsg., Neun für Europa — Die EWG als Motor der Integration, Köln—Düsseldorf 1973²; zus. mit Hans Scheuer, Administrative Strukturen der Europäischen Gemeinschaft. Ein Programm zur Revitalisierung der Brüsseler Bürokratie, Bonn 1977.

Horst Ferdinand, Dr. phil.; seit November 1949 in der Verwaltung des Deutschen Bundestages in Bonn, Leiter des Referats Interparlamentarische Angelegenheiten.

Veröffentlichungen u. a.: Für Europa. Hans Furlers Lebensweg, Bonn 1977 (zus. mit Adolf Kohler); Alle Macht den Räten der Gemeinschaft?, in: Europa-Union, Juni 1973; Keeping an eye on Brussels plans, in: The Times v. 18. Oktober 1973; Die erste Gewalt in der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 48/74; Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, in: Das Parlament v. 30. Oktober 1976; Die Interparlamentarische Union, in: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung 9/78; Das Europäische Parlament und die Parlamente der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, in: Europäische Zeitung, September 1979; Das Sprachenproblem in der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäische Zeitung, Dezember 1980.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Klaus W. Wippermann (i. V.).
Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Das Schicksal Europas und die Zukunft des EG-Ministerrates

I. Wo steht Europa heute?

Während der Tindemans-Bericht in der Öffentlichkeit noch eine gewisse Diskussion auslösen konnte¹⁾ und ihm sein allerhöchster Auftraggeber, der Europäische Rat, immerhin ein zweitklassiges Begräbnis gewährte, hat der vor Jahresfrist publizierte Bericht der sogenannten „Drei Weisen“ über die Verbesserung der Arbeitsweise der Organe der EG weder das eine bewirken können noch das andere erleiden müssen. Er wird schlicht nicht zur Kenntnis genommen, was auch immer noch der Rat hierzu formal an Entscheidungen produzieren mag²⁾. Und dies ist symptomatisch. Eine eigentliche Verfassungsdebatte über die Europäische Gemeinschaft findet nicht statt. Die institutionelle Diskussion hat vielmehr schon längst fast ritualhafte Formen angenommen. Die verschiedenen Lager stehen gegeneinander, jedes in der Gewißheit, die allein selig machende Wahrheit zu besitzen. Bei diesem, wie es manchmal anmutet, institutionellen Glasperlenspiel sind unverändert wie vor fünfzehn Jahren drei Spielarten zu unterscheiden, wobei jede für sich wegen der unterstellten Monokausalität eigentlich schon formal unbefriedigend bleiben muß: geographisch gesprochen erwartet man das Heil entweder ausschließlich aus Brüssel oder aus Luxemburg/Straßburg oder aber aus den nationalen Hauptstädten.

Alle drei Wege — der technokratische über die Kommission, der demokratische über das Parlament, der mechanistische über Mehrheitsentscheidungen im Rat — haben nicht zum Erfolg geführt. Auf keinem kam man den Vereinigten Staaten von Europa entscheidend näher. Und *dennoch*: Es gilt, jede sich bietende Möglichkeit auf diesen drei Wegen zu nutzen. Nur in der Kombination der verschiedenen Ansätze und Studien, mit Augenmaß und Stehtigkeit betrieben, kann ein Ausweg zu finden

sein. Dies vermeidet sterile Diskussionen wie nutzlosen Kraftverschleiß.

1. Institutionen und Interessen

Ein solcher synthetischer Ansatz könnte — im zugegeben besten Falle — immerhin einen beachtlichen Dreiklang geben: Die Kommission — wenn sie, wie in der Hallstein-Ära, stärker ein echtes Team würde — könnte, wenn auch nur als Vorläufer, eine europäische Regierung erahnen lassen, die im Ministerrat kraftvoll und unerschrocken erneut ein natürliches Gravitationszentrum qua Sachkompetenz darstellte, das mehr auf die europäischen Interessen als an die nationalen Partikularinteressen

INHALT

- I. Wo steht Europa heute?
 - 1. Institutionen und Interessen
 - 2. Unregierbares Europa?
- II. Wer ist schuld: Umstände oder Strukturen?
 - 1. Krisen-Inflation
 - 2. Wahre Ursachen
- III. Wie ist der Rat zu retten?
 - 1. Ansatzpunkte zur Revitalisierung
 - 2. Arbeitsgruppen
 - 3. Ergänzung des Coreper
 - 4. Beschlußfassung des Rates
 - 5. Europäischer Rat

bedacht wäre. Der Rat könnte sich den häufig besseren Sacheinsichten einer solchen Kommission einfach nicht verschließen. Die berühmte „List der Vernunft“ würde ihn — manchmal auf dialektischen Umwegen — ans Ziel europäischer Entscheidungen bringen; Mehrheitsvoten wären etwas durchaus Selbstverständliches. Und — wichtiger — die Sachentscheidungen würden nicht zu nahe am kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen. Das direkt gewählte Europäische Parlament könnte, aus den nationalen Kraftströmen gespeist, in politischen, zumal gesellschaftspolitischen

¹⁾ Vgl. Ulrich Weinstock, Das Europa Tindemans — oder was sonst? in: Die Neue Gesellschaft, 23. Jg. (1976), S. 255 ff.

²⁾ Die Aussagen des Europäischen Rates vom 1./2. Dezember 1980 bestätigen dies neuerlich in unmißverständlicher Form. Vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr. 129 vom 4. 12. 1980.

Fragen Europa entscheidende Impulse geben. Aber es erscheint interessanter, bestechende neue Vorschläge oder Varianten vorzutragen, anstatt den vorhandenen Instrumentenkasten nach ungehobenen Möglichkeiten abzuschöpfen.

Die europäische Diskussion leidet an einem Übermaß an stereotypen Formeln. Institutionen sind — auf eine provozierende Kurzformel gebracht — eben keine Wunderwaffen³⁾. Der ausgewogene Aussage von Katharina Focke ist voll zuzustimmen: „Gute Institutionen sind gewiß nicht die Antwort auf alle Probleme, aber sie sind auf der anderen Seite eine Voraussetzung für stetige Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit.“⁴⁾ Ebenso anschaulich wie zutreffend hat diesen Zusammenhang der scheidende Kommissionspräsident Roy Jenkins in seiner Churchill-Gedächtnisrede beschrieben: „Dieser neue Organismus ‚Gemeinschaft‘ besteht aus einem Knochengerüst — den Institutionen — und Fleisch und Blut — den Politikern —, die sie mit Leben erfüllen.“⁵⁾

Den Institutionen wird in der öffentlichen Diskussion ein zu großes Gewicht beigemessen, während Sachfragen und vor allem Meinungsverschiedenheiten in Sachfragen, also die wahren Ursachen von Konflikten, die eben in den Institutionen auszutragen sind, viel zu kurz kommen. Daher plädiere ich für eine ausgeglichene Betrachtungsweise von Interessen und Institutionen in Europa. Nationale Interessen, die im europäischen Alltag häufig auch regionale, lokale oder sektorale Interessen sind, sollten nicht länger von den europäischen Institutionen und auch in den Debatten über europäische Institutionen nicht verschämt und gleichsam nur als Fußnote implizit behandelt werden; sie müssen, klar ausgewiesen, im Zentrum der Debatte stehen und vor allem unbefangener artikuliert werden, von allem technokratischen Beiwerk der Präsentation entkleidet. Bisher kommen sie europäisch erst im Ministerrat, gleichsam durch die Hintertür, vor. Dies ist besonders dann notwendig, wenn die steril gewordene institutionelle De-

batte mit frischem Blut und Sauerstoff versorgt werden soll. Denn bisher hat die Hoffnung, auch nur auf einen Wandel im europäischen Verhandlungsstil, auf die man, nicht zuletzt inspiriert vom britischen Pragmatismus, geglaubt hatte setzen zu müssen, getrogen.

Ist man also weder ein institutioneller Alt-Konservativer, der an den Einsatz einer der drei institutionellen „Wunderwaffen“ glaubt, noch ein Ultra-Moderner, der schlankweg von den Institutionen, vor allem ihren aktuellen Schwächen und potentiellen Verbesserungsmöglichkeiten absieht, und auch nicht — um Goethe zu zitieren — das Weltkind in der Mitte, das sagt, es fehle eben an dem so oft beschworenen, imaginären politischen Willen, so muß ein bescheidener, nüchterner Neuanfang gesucht werden. All dies scheinen nach so vielen vergeblichen Überlegungen und Versuchen — mehr oder minder — Leerformeln, untaugliche Sandkastenspiele zu sein, weniger geeignet, die Wirklichkeiten zu beschreiben und Verbesserungen taktisch wie strategisch zu fördern, als — nolens volens — solche Chancen zu verschleiern. Hier ist mehr Redlichkeit und Wahrheitsliebe erforderlich.

2. Unregierbares Europa?

Die inflationäre Anwendung des Begriffs Krise — dem europäischen Pendant zu der nationalen Debatte über die Unregierbarkeit — und damit die Banalisierung dieser Vokabel⁶⁾ versperren den Blick auf die wahren Probleme eher. Die Gemeinschaft wie ihre Mitgliedsstaaten sind mit schwierigen Sachfragen konfrontiert, deren Lösung so oder so nicht übers Knie zu brechen ist. Die von der Gemeinschaft periodisch gegebenen Alarm-, ja Katastrophenmeldungen und selbst häufig beschworene Untergangsbilder sind zwar schlagzeilenträchtig, auch wenn sie sich abnutzen, doch wird mit ihnen kaum die ganze Wirklichkeit abgebildet. Es gebricht an politischem Mut und an schöpferischer Phantasie, gepaart mit dem berühmten „langen Atem“, also Qualitäten, mit denen unsere Mitgliedsstaaten wahrlich nicht im Übermaß gesegnet sind. Ohne etwas von Gesundbeten zu halten, liegen die Dinge tatsächlich banaler, „vollzieht sich in Europa doch nur der gewünschte Übergang von der feierlich verkündeten Vision zur politischen Normalität des vielfältigen Interessenausgleichs,

³⁾ Charles de Gaulle in seiner Pressekonferenz vom 15. 5. 1962: „Doch gibt es keine Zauberformel, die es ermöglicht, etwas so Schwieriges wie ein geeintes Europa zu schaffen.“

⁴⁾ Katharina Focke in der institutionellen Debatte des Europäischen Parlaments am 16. 4. 1980, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Anhang Nr. 1—255, S. 179.

⁵⁾ Roy Jenkins, Die Zukunft der Gemeinschaft, Churchill-Gedächtnisrede (masch. Manuskript), 20. 11. 1980, S. 5.

⁶⁾ Vgl. Wolfgang Wessels, Krisen-Geschwätz oder Cassandra-Rufe? Anmerkungen zur Debatte über Stand und Zukunft der Gemeinschaft, in: EG-Magazin 9—10/80, S. 5ff.

der kaum überschaubaren Auseinandersetzungen um einzelne Details, des schwerfälligen Ringens um minimale Entwicklungsfortschritte⁷⁾). Anlaß für Apokalypsen besteht keineswegs.

Es ist schon erstaunlich, daß die Erfahrung mit dem „unvollendeten Bundesstaat“ (Hallstein), der — analysiert man nur genauer — ja auch noch heute einen „unvollendeten Gemeinsamen Markt“ einschließt, schon in den frühen sechziger Jahren einen Vorgeschmack von „Unregierbarkeit“ gerade etwa für die „regierte“ Bundesrepublik brachte. Um so erstaunlicher bleibt es, daß die allgemeine Diskussion zur Regierbarkeit gerade von Brüssel schlankweg nicht zur Kenntnis genommen wird. Ein wenig weist diese Beobachtung auf das allgemeine Phänomen hin, daß „Brüssel“ sich zu häufig mit der eigenen Nabelschau, zu wenig mit der „Integration“ der Gemeinschaft in allgemeine Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten beschäftigt. Die viel beschworene gemeinschaftliche Handlungsfähigkeit wird — unausgesprochen — vor dem Hintergrund einer national angeblich voll gewährleisteten Regierbarkeit geschildert. Dabei handelt es sich in beiden Fällen — schon formal — um ein und dieselben Regierungen! Sachlich hat „Unregierbarkeit“ die natürliche Tendenz, sich „im Regelfall in äußerer Schwäche und Ineffektivität zu manifestieren“⁸⁾. Heute verstärken gerade auch internationale Ursachen nationale Unregierbarkeiten. Alle internationalen Krisen-Vorkehrungen (Vierer- und Siebener-Weltgipfel) bezeugen dies ebenso wie europäische Neuerungen (Europäischer Rat, Telefon-Kontakte).

In Integrationsplänen und -überlegungen wird von dem Wechselverhältnis von europäischer und nationaler (Un-)Regierbarkeit⁹⁾ einfach abstrahiert. Vom gestiegenen Problemdruck einmal abgesehen, kann doch auch in der institutionellen Debatte nicht geleugnet werden, daß eine Reihe von Regierungen der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft strukturell wohl als „schwerregierbare Partner“ gekenn-

zeichnet werden müssen, mit denen „man sich nicht auf das Abenteuer einer engen politischen Union einlassen kann“¹⁰⁾. „Grundsätzlich ist die Europäische Gemeinschaft mit allen Strukturproblemen von Industriestaaten konfrontiert — wenn auch mit einer nochmaligen Steigerung der Komplexität; denn wenn Phänomene der Unregierbarkeit vornehmlich als Auswirkungen hoher gesellschaftlicher Komplexität anzusehen sind, dann erwächst daraus zwangsläufig für die Europäische Gemeinschaft eine ganz spezifische Schwierigkeit“¹¹⁾. Wer will diese Zusammenhänge leugnen? Doch wer bezieht sie in unsere institutionelle Debatte ein? Es ist schon eher die Ausnahme, die diese Regel bestätigt, wenn Vicomte Davignon feststellt, daß „die Kommission nicht von dem allenthalben in Europa anzutreffenden Phänomen der Erosion der staatlichen Autorität verschont bleibt und daß es ganz klar ist, daß die Gemeinschaftsautorität denselben Weg wie die Autorität auf dem Niveau der verschiedenen Staaten nimmt“¹²⁾.

In diesem grauen Alltag werden wir uns, ob es uns paßt oder nicht, einrichten müssen; nichts, aber auch gar nichts deutet für die achtziger Jahre auf spektakuläre Durchbrüche oder qualitative Sprünge hin. Das Europa-Geschäft wird beschwerlich bleiben; es geht, einem Grabenkrieg vergleichbar, um den Gewinn von Metern, nicht um strategische Durchbrüche. Und dies sind keine beflügelnden Aussichten! Die vertraglich verankerten Institutionen werden im Rahmen ihrer vertraglichen Befugnisse mit den großen und kleinen Problemen der Gemeinschaft und ihrer Mitglieder konfrontiert bleiben — und sie werden sie zu lösen haben. An schwierigsten Sachfragen und „Krisen“ wird sicherlich kein Mangel herrschen. Enttäuschung und Scheitern werden dabei sicherlich keine Ausnahmen bleiben. Wir haben es mit dem Reflex des nicht zu leugnenden Phänomens der „Veralltäglichung“ europäischen Geschehens im Sinne Max Webers zu tun. Viele kleine Fortschritte werden das Strickmuster der Integration vervollständigen und stetig nur widerstandsfähiger machen, so daß grundsätzlich die Chancen für einen „großen Sprung“ eher zu- als abnehmen werden. Beruhigend ist jedoch, daß der viel beschworene „point of no return“, politische Erdbeben

⁷⁾ Werner Weidenfeld, *Europa 2000. Zukunftsfragen der europäischen Einigung*, München 1980, S. 10.

⁸⁾ Hans-Peter Schwarz, *Das europäische Konzert der gelähmten Leviathane. Variationen zum Thema Unregierbarkeit und Außenpolitik*, in: Wilhelm Hennis u. a. (Hrsg.), *Regierbarkeit*, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 300.

⁹⁾ Es ist immerhin des Hinweises wert, daß auch die über die Unregierbarkeitsdebatte hinausgehende Demokratiekritik in unseren Staaten auf der Gemeinschaftsebene nicht rezipiert wird.

¹⁰⁾ Hans-Peter Schwarz, a. a. O., S. 304.

¹¹⁾ Werner Weidenfeld, a. a. O., S. 30.

¹²⁾ Vicomte Etienne Davignon, *Renforcement de la Communauté Européenne: Le rôle de la Commission*, in: *Studia Diplomatica*, Jg. 1979, S. 473.

einmal ausgeklammert, sicherlich auch erreicht ist. Ein politisches Gesamttableau¹³⁾ kann heute nicht gegeben werden. Denn ein klares Leitbild oder selbst Leitbilder existieren nicht.

Gedrängt nur soviel: Grunderkenntnis institutioneller Art ist dabei, unzweifelhaft bei objektiver Analyse, daß der Anteil der Mitgliedsstaaten am Entscheidungsverfahren eher steigt: In der Phase der Erweiterung der Gemeinschaft wie ihrer Vertiefung mußten die Staaten selbst größere politische Gestaltungs-

möglichkeiten fordern, zumal ihr eigener Handlungsspielraum, nach innen wie nach außen, gleichfalls geschrumpft ist. Das Römische Konzept ist insofern obsolet geworden. Der Vorstoß in neue Sphären forderte seinen Preis. Europäische Legitimation war über die Kommission eben aus objektiven wie Kommissions-internen Gründen nicht zu gewinnen. So wird die Gemeinschaft ohne verbindliche Leitbild in einer diffusen Zwischenphase leben und sich dennoch und kaum mehr als taugend entfalten müssen.

II. Wer ist schuld: Umstände oder Strukturen?

Der gegen den Ministerrat von den Integrationsanhängern erhobene Vorwurf ist doppelter Natur: Er entferne sich immer stärker von der ursprünglichen Integrationsstrategie, seine Verhandlungen nähmen also immer deutlicher Züge der klassischen intergouvernementalen Koordination an; dies würde noch dadurch verstärkt, daß das einmal in den Verträgen vorgesehene institutionelle Gleichgewicht aus den Fugen geraten sei, und zwar zu Lasten der föderalen Institution, der Kommission, und zugunsten der konföderalen Institution, eben des Ministerrates. Politische (Führungs-)Legitimation komme eigentlich nur dem Rat, am nachdrücklichsten verkörpert im Europäischen Rat, zu, der so die Balance entscheidend gestört habe. Dies alles finde darin seinen Niederschlag, daß der Rat seiner Funktion als Entscheidungsorgan nicht mehr gerecht werde. Die Entscheidungen würden zu spät und vor allem in sachlich unbefriedigender Weise gefällt. So stehe letztlich der oft beträchtliche Aufwand bei der Entscheidungsfindung in keinem angemessenen Verhältnis mehr zum erzielten Ergebnis¹⁴⁾.

Für den in föderalen Dingen halbwegs Bewanderten sind dies alles Vorwürfe, mit denen er aufs Beste vertraut ist; ja, das Fehlen von solchen vorgeblichen „Krisenelementen“ oder eher natürlichen Reibungsverlusten müßte ihn geradezu stutzig machen, handelt es sich doch um konstitutive Charakterzüge eines natürlichen Spannungsverhältnisses partikula-

rer und integrativer Komponenten föderaler Zusammenschlüsse¹⁵⁾. Und selbstverständlich manifestieren sich die Probleme in der Gemeinschaft insofern auch in einem supranationalen, potenzierten Maßstab. Brüssel ist keine Insel der Seligen. Das Ende der als selbstverständlich betrachteten Wachstumsgesellschaft hat die Gemeinschaft natürlich nicht ausgespart. Härtere Verteilungskämpfe jeder Art sind daher überall die Regel.

Diese Vorwürfe sind weder neu, sie waren auch schon vor 1965 zu hören, noch sind sie in dieser Form völlig berechtigt. Denn vor allen Dingen wird nicht klar, an welchen Idealzuständen sie sich orientieren. Kritiker am institutionellen Gefüge der Gemeinschaft lassen vor allem die genauso grauen nationalen Realitäten aus dem Auge¹⁶⁾. Welche Reformen, Konzepte, Strategien werden denn schon unverwässert im nationalen Entscheidungsverfahren und zudem noch zur rechten Zeit umgesetzt? Wo funktioniert denn, grob gesagt, der nationale Entscheidungsprozeß befriedigend? Und welcher Mitgliedsstaat ist für die vielfältigen, neuartigen wie großen Herausforderungen der achtziger Jahre konzeptionell auch nur halbwegs gewappnet? Dies alles soll nicht den untauglichen Versuch des Beschönigens darstellen, so als ob wir in der besten aller europäischen Welten lebten. Ganz und gar nicht — nur scheint einiges an den europäischen Kritiken dringend der nationalen Relativierung bedürftig.

¹³⁾ Vgl. Heinrich Schneider und Rudolf Hrbek, Die Europäische Union im Werden, in: Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, hrsg. von Hans von der Groeben und Hans Möller, Baden-Baden 1980, S. 209ff.

¹⁴⁾ Vgl. Ulrich Weinstock, Wo bleibt Europa? Vom Fehlen eines Förderators und von anderen Defiziten, in: EG-Magazin, 1/81, S. 5ff.

¹⁵⁾ So jüngst auch Rudolf Hrbek, Ein falsches Bild von der Gemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst 1980, S. 322.

¹⁶⁾ So auch Thomas Jansen, Die Europäische Gemeinschaft vor der Entscheidung über ihre Verfassung, in: Civitas, 15. Bd. (1977), S. 243.

1. Krisen-Inflation

Die klassischen Beschreibungen und Erklärungen der europäischen Krise, die gehandelt werden — von den sogenannten Drei Weisen bis zu den Regierungschefs —, sind sicherlich nicht ohne Relevanz; sie sind jedoch nicht hinreichend, um eine halbwegs komplette wie schlüssige Analyse zu erlauben. In dieser Diskussion wird die europäische Malaise vor allem drei Komplexen angelastet: der Erweiterung, der (Welt-)Wirtschaftskrise und eben den Institutionen. Für alle drei Erklärungsstränge läßt sich zweifelsohne plausibel nachweisen, daß ohne die Existenz dieser Krisenfaktoren die Gemeinschaft besser in Form wäre. Dies liegt auf der Hand: Wer will das bestreiten?! Die Argumentation läuft, knapp gesagt, darauf hinaus, daß die ursprüngliche Gemeinschaft, wenn sie nur von der weltweiten Wirtschaftskrise verschont worden wäre, manchen Fortschritt hätte machen können und in Zukunft machen könnte, den sie jetzt nicht oder nur beschwerlich zuwege zu bringen vermag. Wenn darüber hinaus die Vertragsvorschriften auf dem institutionellen Gebiet endlich angewandt würden, wenn es also zu den vertraglich vorgesehenen Mehrheitsentscheidungen im Rat und damit zu einer Rückkehr zum ursprünglichen Gleichgewicht von Kommission und Rat käme, wenn die Kommission wieder als Präfiguration einer europäischen Regierung operieren und wenn schließlich das Europäische Parlament zumindest machtvoll den europäischen Wählerwillen zu artikulieren vermöchte, wirklich agieren statt deklarieren würde, vielleicht, auf diese Weise jedenfalls politische Legitimation erringend, sogar im legislativen Bereich dem Rat Rechte abzutrotzen vermöchte, müßte der Entscheidungsprozeß wie geölt funktionieren. Wenn es zudem bei der ursprünglichen, homogenen Sechser-Gemeinschaft geblieben wäre, ja dann ...!

Nur sind die Verhältnisse — leider — nicht so. Denn dies sind — so oder so — alles europäische Wolkenkuckucksheime. Es sind nicht die Realitäten, so sehr man dies bedauern mag, die da abgebildet werden. Man kann diese „Erklärungen“ wohl nur als Anwendung der Formel „tout comprendre, c'est tout pardonner“ ansehen. Will man damit die Verhältnisse keineswegs gesundbeten, so sind sie bestenfalls bedingt tauglich. Wegen ihres Leerformel-Charakters lenken sie von den wahren Gründen ab. Dies ist im übrigen schon deswegen der Fall, weil mit diesen drei Erklärungsversuchen in jeweils unterschiedlichem Maße und zudem

häufig noch in monokausaler Form die Schuld auf äußere Ereignisse abgewälzt wird. Lassen wir das angebliche institutionelle Versagen einmal beiseite, so sind Erweiterung und Weltwirtschaftskrise Gründe, mit denen die Schuldzuweisung eben „externalisiert“ wird. Mit allen drei Ansätzen hat man jedenfalls das Alibi zur Hand: Es läge nun einmal an den „Umständen“. Politiker sind da kaum zur Abhilfe fähig und gefordert. Im Umkehrschluß unterstellt dies — leider nur unausgesprochen —, daß die Gründe für alle Probleme danach eben nicht im Integrationsvorgang selbst zu suchen seien. Dies sollte schon deswegen verdächtig stimmen, weil dies in Richtung einer ausgesprochenen Schutzbehauptung weist oder eher auf Verdrängungsprozesse hindeutet, als schlüssige Erklärungen zu liefern, mit denen, über Befund und Analyse hinaus, vor allem Ursachen politisch angegangen werden können. Die Inflation auch der europäischen Krisen wie ihre wahren Ursachen sind jedoch im wesentlichen „hausgemacht“.

2. Wahre Ursachen

Wie es scheint, sind bei genauerem Zusehen vor allem folgende drei Elemente ausschlaggebend für fehlende Erfolge und abhanden gekommenes Vertrauen: die Erschöpfung des Römischen Vertragskonzepts, das Fehlen eines politischen Föderators und die inzwischen überholte, aber heute die Vorstellungen noch beherrschende funktionalistische Integrationsphilosophie. Dies alles sind Erklärungsversuche, die an den Eigenarten eines historisch bislang einzigartigen Vorgangs der Integration, der wirtschaftlichen Verschmelzung von Staaten ansetzen und die nicht mit irgendwelchen Zufälligkeiten, „Äußerlichkeiten“ bewenden lassen.

Erstens, jenseits der institutionellen Vorkehrungen ist das Römische Integrationskonzept im Sinne eines traité-règles für neue Politiken nahezu ausgeschöpft. Die unvermeidliche und häufige Berufung auf die Vertragsergänzungsklausel des Artikels 235 durch einstimmige Ratsentscheidung beweist dies; der Anwendungsbereich des Artikels 236 (Ratifizierungsbedürftigkeit durch die nationalen Parlamente) wird zunehmend gestreift. Das heißt, überall, wo die Gemeinschaft Land unter den Pflug nehmen will, begibt sie sich auf wirkliches Neuland; es gilt abzustecken, oft muß erst gerodet werden. Einen Grundkonsens über Bebauungspläne, Fruchtfolge, Investitionen,

Düngung, Kosten und Erträge ist zunächst zu erzielen. Kurz und gut: die Gemeinschaft lebt nicht länger in der Phase der relativ einfachen Vertragsexekution, auch wenn dieses Wort fälschlicherweise einen gleichsam mechanischen Umsetzungsprozeß suggeriert. Heute befindet sie sich hingegen allenthalben sozusagen ohne festgelegten Wanderweg auf freiem Felde.

Gerade für den weiten und wichtigen Bereich der neuen Politiken, die den Bereich der Wirtschaftsunion im weitesten Sinne des Wortes umfassen, geht es um ständige nachgeholte Vertragsverhandlungen. Für diese ist im übrigen Einstimmigkeit ohnehin unabdingbar, wenn auch viel gewonnen wäre, wenn es zumindest in den klassischen Bereichen, z. B. Agrarpolitik, verstärkt zu Mehrheitsbeschlüssen käme. Vergessen sollte man indes nicht, daß in dem immer sensibler werdenden Bereich der Aufstellung des Haushalts nicht nur das Parlament mitbestimmender Teil der Haushaltsbehörde ist, sondern daß ihr anderer Teil, der Rat, in diesem Bereich systematisch seinerseits auch mit Mehrheit entscheidet. Sicherlich hilft die zwar berechnete, aber in ihren Wirkungen nur als gebetsmühlenartig zu bezeichnende Berufung auf den Vertrag da wenig weiter.

Zweitens, das Konzept der europäischen Staaten in der Gemeinschaft hat sich in vielfältiger und tiefgreifender Weise in den letzten zwanzig Jahren peu à peu verändert. Hier nur soviel: Frankreich spielt heute nicht mehr wie in den fünfziger und sechziger Jahren und selbst zu Beginn der siebziger die Rolle einer europäischen Vormacht. Es hat, ob man dies in Deutschland wahrhaben will oder nicht, der Integration nicht nur die entscheidenden gedanklichen und politischen Anstöße¹⁷⁾ gegeben; wichtiger: es hat, vielleicht bisweilen à contre-coeur von der politischen Finalität der Gemeinschaft her, die inhaltliche Umsetzung des Konzepts machtvoll gefördert, im Agrarbereich häufig ultimativ erzwungen. Deutschland tat sich da aus mannigfachen Gründen schwerer; diese sind vor allem politischer, aber auch gerade wirtschaftsstruktureller Natur, der deutsche „impact“ entspricht sicherlich keineswegs seinem Potential. Abgesehen von der Durchsetzung des klassischen Marktkon-

zepts in der Gemeinschaft — Marktwirtschaft nach innen, Freihandel nach außen —, war Deutschland eigentlich niemals „demandeur“, eher vielleicht so etwas wie ein „commis voyageur“. Für sein heutiges wirtschaftliches und politisches Gewicht zumal hat es sich nicht konstruktiv in den Ideen und dynamisch-entschlössen in der Durchsetzung erwiesen. Seine typische Haltung war eher: weniger und billiger. In dieses gewisse machtpolitische Vakuum eines Europa der Gleichen ist nach dem Ausklingen der de Gaulle-Ära kein anderer Staat oder Politiker eingedrungen. Das Szenario ist gründlich durcheinander geraten. Großbritannien hat dies zudem noch in einem pejorativen Sinne getan; es bleibt auf absehbare Zeit ein „unsicherer Kantonist“. Auch der Wille des externen Förderators, der USA, der so lange für die europäische Integration konstitutiv gewesen ist, ist gleichfalls sichtlich erlahmt. Und alle äußeren Bedrohungen vermochten keinen Integrationswillen oder -druck zu erzeugen.

Aber nicht nur der Förderator — oder auch mehrere — fehlte: auch die Integrationsphilosophie in einem umfassenden Sinne ist ebenso schlicht wie bislang eigentlich unbemerkt abhanden gekommen. Keine umfassende Ideologie, keine sachliche Konzeption, keine neue bestechende Idee und schon gar keine politische Strategie für die achtziger Jahre sind entwickelt worden. Schlimmer, eine Grundsatz-Diskussion hat sich spontan nicht entwickelt; nicht einmal der Versuch, sie zu organisieren, ist gemacht worden. Kaum eine Plattform steht zur Verfügung¹⁸⁾. Angesichts des Fehlens einer politischen Kultur in diesem umfassenderen Sinne ist dies wenig erstaunlich. Aber damit schließt sich leider auch der Kreis. Das System scheint in einem negativen Sinne stabilisiert. Dynamik vermag es nicht zu erzeugen. Politische Führungslosigkeit und, tiefer sitzend, konzeptionelle Orientierungslosigkeit sind zwar uneingestanden, aber ebenso unübersehbar. So haftet der Integration eine eigentümliche Unbestimmtheit schon im Inhaltlichen, aber auch im Politischen an. Und darauf beruht die über den reinen Skeptizismus hinsichtlich der künftigen Entwicklungen im nationalen Bereich weit hinausgehende Krisengestimmtheit in Europa, ja die abgrundtiefe Ratlosigkeit und

¹⁷⁾ Wo gibt es selbst im Jahre 1980 in der Bundesrepublik eine dem (vom amtlichen) französischen Plankommissariat vorgelegten Bericht einer Arbeitsgruppe vergleichbare Studie? Vgl. L'Europe: les vingt prochaines années, Paris 1980.

¹⁸⁾ Hier ist über manche Initiative auf dem Gebiet der Informationspolitik hinaus, über die man geteilter Meinung sein kann, eine echte Lücke, die die Kommission endlich schließen sollte, ohne in den Fehler einer „Bevermündung“ zu verfallen.

selbst eine geradezu nihilistische Grundhaltung, die sich breit zu machen beginnt. Also Integration ohne Führer wie ohne *volonté générale*¹⁹⁾, nur mit der pragmatischen Methode der kleinen Schritte?

Drittens, und mit dem Vorangehenden schon ein wenig im Zusammenhang stehend, hat sich die vorherrschende funktionalistische Integrationstheorie als irrig erwiesen: „Die Differenzen können bei fortschreitender Integration *leichter* überwunden werden.“²⁰⁾ Diese Erwartung, vielleicht einer systemimmanenten europäischen Fortschrittsgläubigkeit verpflichtet, ist heute, jedenfalls im Sinne einer relativ starken Zwangsläufigkeit, durch die Realitäten wohl ad absurdum geführt worden. Sie hat im übrigen selbst für die vom Vertrag gedeckten Materien — siehe die letztlich gescheiterte gemeinsame Verkehrspolitik — bestenfalls *cum grano salis* zugetroffen; sie gilt aber erst recht heute für die aktuellen neuen Bereiche nicht. Denn dort sind die Interessendivergenzen größer, die nationalen Egoismen stärker, die Handlungs- und Entscheidungszwänge durch die Nationalstaaten geringer. Sofern die Kernbereiche staatlicher Daseinsvorsorge betroffen sind, und um diese geht es in der Gemeinschaft jetzt vor allem, sind sie eben schlichtweg unvergleichbar mit allem bisher gemeinschaftlich in Angriff Genommenen. Mechanistische Vorkehrungen gleich welcher Art erlauben es jedenfalls nicht, derartige Widerstände „auszuhebeln“ und solche Schwierigkeiten hinwegzuidividieren. Risiken und Kosten zusätzlicher Integration sind heute leichter zu kalkulieren als mögliche Gewinne und angebliche Vorteile. Das ist die europäische *crux*. Und diese ist auch selbstverschuldet, da die Kommission und ihre Klientel stets allzu hoch gespannte, häufig überzogene

Erwartungen in Gemeinschaftslösungen nähren, ohne klar auszuweisen, wo denn ihre Netto-Vorteile liegen oder, im Falle des Null-Summenspiels, welche Umverteilungsprozesse gleich welcher Natur damit zustande kommen sollen. Die Kommission sollte alle Anstrengungen unternehmen, um mit und in ihren Vorschlägen diese „Schieflage“ zu beseitigen.

Europa fehlt die Schubkraft; denn es hat *weder ein Programm noch einen Führer noch gar eine Idee*. Es bedarf dringend aller drei, die letztlich nur die drei Facetten des tatsächlichen Integrationsdefizits sind. Weist man die Schuld ausschließlich anderen, äußeren Faktoren zu und zielt so zu kurz, so kann, ja muß die Diagnose zur falschen Therapie führen, ja sie verkommt zur reinen Rezeptur. Krisengerede, Leerformeln, klischeehafte Formeln, *Passe partouts* versperren den Blick auf die wahren Zusammenhänge. So zeichnet sich die kärgliche Diskussion zu dieser Thematik eher durch große weiße Flecke aus. Bleibt also nur das Prinzip Hoffnung? Ja! — und europäische Selbsterkenntnis als erster Weg zur Besserung, vor allem die dringende Beherzigung der Einsicht, daß falsche Ungeduld der größte Feind auch der Integration ist. Überspannte, unbefriedigte Erwartungen müssen dialektisch letztlich kontraproduktiv wirken. Max Webers schöne Vokabel von der „Veralltäglicdung“ sollte daher zum europäischen Leitwort der achtziger Jahre werden.

Aus all diesen skizzierten strukturellen Gründen wird Europapolitik vom Rat heute weniger ausschließlich als klare Dezision betrieben; die Konkordanz-Elemente überwiegen unvermeidlicher- und sogar sinnvollerweise. Da auch, allem Anschein nach, auf absehbare Zeit eine entscheidende Erweiterung der legislativen Befugnisse, des Europäischen Parlaments nicht zu erwarten steht, bleibt vorerst nur der wenig befriedigende, häufig als technokratisch bezeichnete Versuch, das Entscheidungsverfahren in seiner Effizienz zu steigern. Ein solcher „mittlerer“ Weg zwischen reinen Geschäftsordnungsretuschen und tiefgreifenden Verfassungsänderungen „orientiert sich am de facto heute Realisierbaren. Die erwogenen Vorschläge halten sich deshalb im Rahmen der geltenden Verträge, für deren Änderung im besonders sensiblen Bereich der Institutionen die Zeit noch nicht gekommen zu sein scheint. Die Aufmerksamkeit gilt nicht den operationellen Erfordernissen einer föderalen Gemeinschaft, sondern den praktisch nä-

¹⁹⁾ „Selbst wenn man so Wege einschlägt und Mittel einsetzt, die sich von denen, die den Vätern der Verträge vorgeschwebt haben, unterscheiden, so müßte der gemeinschaftliche Entscheidungsprozeß, so wie er schlecht und recht funktioniert, erlauben, sich eine ‚*volonté générale*‘ der Gemeinschaft entfalten zu lassen, vorausgesetzt, es existiert ein politischer Wille, voranzukommen.“ Jean-Louis Dewost, *Les relations entre le Conseil et la Commission dans le processus de décision communautaire*, in: *Revue du Marché Commun*, Nr. 238 (1980), S. 294.

²⁰⁾ Auf diese Kurzformel bringt die These der Neofunktionalisten (Hervorhebung vom Verf.): Hans-Peter Schwarz, *Europa föderieren — aber wie? Eine Methodenkritik der europäischen Integration*, in: *Demokratisches System und politische Praxis in der Bundesrepublik*, Festschrift für Theodor Eschenburg, hrsg. von Gerhard Lehmbuch, Klaus von Beyme, Iring Fetscher, München 1971, S. 424.

herliegenden Zwischenstationen²¹⁾. Diese Analyse von Sasse ist auch nach einem halben Jahrzehnt noch aktuell und zutreffend. So läuft auch die Frage, ob der Rat auf dem Wege zur Koordinationsstrategie sei, letztlich an der Thematik vorbei, denn entscheidend ist letztlich in der Politik häufig nicht das Wie, also der methodische Weg, sondern das Was, also das Ziel, auch wenn es nicht lupenrein definiert ist, und — wichtiger — eben die erzielten Ergebnisse.

Blaupausen, Szenarios, Pläne scheinen wenig zeitgemäß, auch wenn sie sicherlich nicht nutzlos wären. Die Frage Bundesstaat oder Staatenbund ist ebenso theoretisch wie obso-

let. Denn „über Supranationalität wird nicht mehr geredet“²²⁾. Ein gradualistisches Vorgehen ist angezeigt. Wenn es schon Rezepte sein sollen, lauten sie eben eher in den gängigen Gemeinschaftssprachen iterative Prozesse, „trial and error“, „tâtonnement“. Effizienzsteigerungen im Rahmen des Systems, und zwar auch bei bisher vernachlässigten Elementen sind geboten. Dies bedeutet nicht den Verzicht auf Theorie oder gar ihr Leugnen, es ist auch nicht billiger Pragmatismus. Es ist nur ein Ansatz, mit dem „facts of life“ zur Kenntnis genommen und auf politische, institutionelle und strukturelle Gegebenheiten bezogen werden, anstatt diese auszusparen.

III. Wie ist der Rat zu retten?²³⁾

1. Ansatzpunkte zur Revitalisierung

Im Interorganverhältnis existiert die vertraglich festgelegte Rollenzuweisung. Aber es fehlen auch heute noch Regeln oder Verfahren, mit denen etwa das Zeitbudget zwischen den Organen aufgeteilt werden könnte. So ist es fast zwangsläufig, daß die Institution, die die Initiative ergreift und Vorschläge oder Entwürfe vorlegt, sich — fast systematisch — ein zu großes Stück des Zeitkuchens nimmt, ohne zu berücksichtigen, daß es damit das Entscheidungsorgan häufig in einen unzumutbaren Zeitzwang bringt. Dadurch entsteht in den unter Zeitdruck stehenden Verhandlungen im Rat viel vermeidbare Hektik und — wichtiger — folglich eine natürliche Tendenz zum kleinsten gemeinsamen Nenner; aber auch Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und Wirtschafts- und Sozialausschusses geraten in Mitleidenschaft.

²¹⁾ Christoph Sasse, Regierungen — Parlamente — Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1975, S. 132. Dem 2. Teil „Möglichkeiten und Grenzen für Verbesserungen im Beschlußprozeß des Rates“ der Untersuchung von Sasse liegt ein Gutachten zugrunde, das Reinhart Eisenberg und Ulrich Weinstock für Christoph Sasse erstellt hatten: Verbesserung des Beschlußverfahrens des Rates der Europäischen Gemeinschaft (maschinenschriftliches Manuskript, 100 Seiten), Brüssel 1974. Auf diese Überlegungen stützt sich der Autor nicht zuletzt in seiner Argumentation wie in seinen Anregungen.

²²⁾ Heinz Stadlmann, Dringende Reformen für Europa. Doch die Chancen für grundlegende Änderungen in der Gemeinschaft sind gering, in: FAZ vom 11. 10 1980, S. 16.

²³⁾ Vgl. Ulrich Weinstock, Vorschläge zur Belebung des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaft. Status quo, Reform oder „mittlerer Weg“? in: Europa-Archiv, 36. Jg. (1981), S. 47 ff.

Arbeitsprogramme der Kommission sollten daher mit klaren Terminvorstellungen für alle Institutionen versehen werden. Die Kommission muß generell endlich lernen, sich im arbeitsteiligen Prozeß als ein Glied zu begreifen. Ein Vorschlagsmonopol schließt konzeptionell schon gerade ein Verantwortungsmonopol mit ein. Angepeilt wird dabei weder eine Super-Planungsbehörde noch die Einschränkung des Initiativrechts der Kommission, das ja eben auch die zeitliche Komponente mitumfaßt. Es geht letztlich darum, daß Entscheidungen über die Themen, die die Gemeinschaft behandeln und lösen soll, sowie der Zeitpunkt ihrer Erörterung nicht gleichsam naiv angebliehen Sachzwängen überantwortet werden. Bleiben das Ob wie das Wann nicht länger vorgegebene Daten, sondern werden sie zu echten politischen Variablen, können sich die Gemeinschaftsinstitutionen eine Fülle von vermeidbaren Krisen ersparen, und der Rat vor allem könnte, ohne sich häufig nutzlos zu verschleifen, stärker entscheiden und Impulse geben. Neben der strikten Beachtung und vollen Anwendung seiner eigenen Geschäftsordnung²⁴⁾ sollte der Rat seinen Generalsekretär beauftragen, sich mit den Generalsekretären der übrigen Institutionen regelmäßig in diesen Fragen verbindlich abzustimmen und über die klare Einhaltung der in seiner Geschäftsordnung gesetzten Fristen auch gegenüber der Kommission zu wachen.

Fehlende Interorgan-Planung setzt sich jedoch auch ratsintern fort: Zwar legt die Ratsmacht dem Europäischen Parlament zu Beginn jedes

²⁴⁾ Geschäftsordnung des Rates vom 24. 7. 1979, in: ABl. d. EG, Nr. L 268 vom 25. 10. 1979, S. 1 ff.

Semesters seit einiger Zeit ein Arbeitsprogramm vor und zieht am Ende jeweils Bilanz, aber dies alles bleibt in relativ allgemeinen politischen Erwägungen stecken. Der Rede des Ratspräsidenten vor dem Parlament sollte vielmehr ein detailliertes Arbeitsprogramm angefügt werden, das einen verbindlicheren Charakter bekommen sollte. Innerhalb der Ratsstrukturen wäre seine Umsetzung entsprechend zu organisieren, so daß jeweils die niedrigere Ebene an die jeweils höhere bilanzierend zu berichten hätte: also die Arbeitsgruppen an den Coreper (Ausschuß der ständigen Vertreter, also der Botschafter), der Coreper an den Rat, der Rat, soweit erforderlich, an den Europäischen Rat. Effizienzsteigerung und Transparenzgewinnung wären die Folgen. Entscheidungen könnten sicherlich damit nicht erzwungen werden, aber es käme zu so etwas wie einer (Selbst-)Kontrolle, was heute so gut wie nicht existiert.

Da die zeitliche Programmierung nicht nur ungenügend, sondern praktisch inexistent ist, kommt der Rat auch zu wenig, wenn überhaupt, zu seiner wichtigen impulsgebenden Funktion. Es ist häufig unbefriedigend, wenn auf der Gruppenebene oder im Coreper wichtige Zeit vergeudet und viel Kraft verschlissen wird, und zwar in Fällen, wo Kommissionsvorlagen, um sinnvoll behandelt zu werden, eigentlich erst politischer Vorgaben durch den Rat selbst bedürfen. Sicherlich sind gerade auf der Gemeinschaftsebene technische Aspekte und politische Gesichtspunkte oft untrennbar miteinander verwoben, doch ist eine zielgerichtete Rationalisierung der Beratungen häufig durch Orientierungsdebatten im Rat oder auch im Coreper möglich. Einstweilen bleibt die Einschaltung dieser Ebene zu oft dem Zufall überlassen.

Vorschläge bzw. Entwürfe sollten nicht wie bisher eigentlich nur zur höheren Ebene abgegeben werden, sondern grundsätzlich häufiger die verschiedenen Ebenen in beiden Richtungen durchlaufen, anstatt auf der jeweiligen Ebene sozusagen festgehalten zu werden. Der jeweilige Vorsitz hat hier eine Schlüsselrolle, die er ebenso behutsam wie ideenreich wahrzunehmen hat, um den Eindruck der Ausübung einer unangemessenen zeitlichen Pressure auf bestimmte Delegationen ebenso zu vermeiden wie den mangelnder Führung und Durchsetzungskraft.

Hier wird deutlich, daß schon mit steigender Zahl der Mitgliedsstaaten die Rolle des Vorsitzes auf allen Ebenen stärker wird. Daher sollte sie auch bewußter eingesetzt und gesteigert werden.

Diese objektive Entwicklung geht indes einher mit der subjektiven Bereitschaft aller Mitgliedsstaaten — im vergangenen Jahrfünft erprobt —, der Präsidentschaft²⁵⁾ eine größere, zunehmende Autonomie einzuräumen.

Mehrheitsentscheidungen im Rat werden in der Diskussion viel zu sehr, ja ausschließlich unter dem Gesichtspunkt behandelt, ob bzw. daß sie entscheidungsfördernd im Rat selbst sind. Tatsache ist jedoch gerade, daß sich das Luxemburger „disagreement“ auf allen Ebenen des Rates breit gemacht hat. Jeder gute Vorsitzende arbeitet bei seiner Verhandlungsführung besonders auf der Gruppenebene und auch im Coreper mit dem Hebel der Mehrheitsentscheidung, zumindest und eigentlich am besten als „fleet in being“, wie es auf gut deutsch heißt. „Das Verhandlungsgeschick des Vorsitzenden — gerade auf Gruppenebene, wo bekanntlich nicht bloß technische Aspekte vorentschieden werden — bestimmt also in großem Maße die praktische Tragweite des Luxemburger Arrangements. Im Gemeinschaftsalltag stellt sich die Frage von Mehrheitsentscheidungen damit vorläufig weniger als politische oder Rechtsfrage, sondern als Frage der Verhandlungspsychologie und der methodisch richtigen Leitung von Gruppen und Ausschüssen ... Hier wäre zu erwägen, durch geeignete Vorkehrungen die Vorsitzenden, insbesondere der Ratsgruppen, in den Besitz des für eine aktive und erfolgreiche Verhandlungsführung nötigen Rüstzeugs zu setzen. Man sollte sich dabei nicht scheuen, auch Erfahrungen aus dem Management-Training der Wirtschaft nutzbar zu machen. Denn es kann nicht genug unterstrichen werden, daß neben Phantasie, Mut und Standfestigkeit des Vorsitzenden seine Vertrautheit mit der erlernbaren Technik der Konsenszielsetzung, insbesondere der Herausarbeitung von Mehrheitsmeinungen, für den Erfolg der Beratungen ausschlaggebend ist.“²⁶⁾

2. Arbeitsgruppen

Über die schon zahlenmäßig beeindruckende Ebene der Arbeitsgruppen des Rates herrscht weitgehend Unkenntnis. Politsoziologisch bilden sie den sich stets verändernden und erneuernden Brückenkopf der Mitgliedsstaaten in Brüssel. Sie bringen Europa weiter oder lassen es stagnieren — so ist das nun einmal weitgehend in diesem technokratischen Euro-

²⁵⁾ Vgl. auch Jean-Louis Dewost, a. a. O., S. 291.

²⁶⁾ Christoph Sasse, a. a. O., S. 143f.

pa. Kein Weg führt an ihnen vorbei, von seltenen Ausnahmen wie dem Europäischen Währungssystem abgesehen.

Und wegen ihres technokratischen Grundzugs neigen Politiker wie Wissenschaftler in der Regel dazu, sie einfach zu übersehen. Unter Rückgriff auf die einzige Studie, die dieser Ebene angemessene Bedeutung beimißt²⁷⁾, nur soviel: Klare Aufgaben sind ihnen zu stellen, und ein eindeutiger Tagungsrythmus ist festzulegen. Der Zusammensetzung der Arbeitsgruppen muß endlich qualitativ wie organisatorisch angemessene Bedeutung zukommen; ihr haften zuviel Zufälligkeiten an. Die Rolle des Vorsitzes wird allgemein unterschätzt. Dabei bietet sich hier ein ganz wichtiger Hebel an: Um sukzessive den Charakter der Präsidentschaft im Ratsgefüge zu entnationalisieren und auch aus Effizienzgründen sollte damit begonnen werden, den Vorsitz zunächst in bestimmten ständigen Gruppen, die sich aufgrund ihrer Besetzung mit Beamten der Brüsseler Vertretungen durch eine größere Homogenität auszeichnen, wählen zu lassen; zu denken wäre etwa an die Gruppen für Soziales, Umwelt, Verkehr, Haushalt. Die Bildung von „Erhhöfen“ ist dabei durch längerfristige Rotation zu vermeiden. So schockierend auf der einen Seite für eingefleischte Nationalisten dieser Vorschlag ist, so kommt in ihm auf der anderen Seite der supranationale Charakter gleichsam lehrbuchhaft zum Ausdruck, aber eben nicht an der Spitze, sondern an der Basis. Wer langfristig die Vereinigten Staaten von Europa will, muß solche Gedanken in die europäische Debatte einführen, ja, sie haben einen wichtigen Platz in der Diskussion einzunehmen.

Im Zusammenhang damit ist auch an das Vermitteln von Arbeits- und Verhandlungstechniken für Vorsitzende wie Delegierte²⁸⁾ sowie die Verlängerung der Amtszeit des Vorsitzenden auf etwa zwölf Monate zu denken.

3. Ergänzung des Coreper

Der Verfasser bleibt davon überzeugt²⁹⁾, daß eine Erweiterung und damit Entlastung der

²⁷⁾ Vgl. Christoph Sasse, a. a. O., S. 167 ff.

²⁸⁾ Soweit bekannt, existiert bislang nicht so etwas wie eine vergleichende Völker- oder Verhandlungspsychologie aus Brüsseler Sicht. Es wäre an der Zeit, daß die Kommission an ein Team interessierter Insider wie neugieriger Wissenschaftler einen Forschungsauftrag vergibt, der mehr als stereotype Klischees vermitteln könnte.

²⁹⁾ Vgl. Ulrich Weinstock, Wie kann der Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft verbessert werden?

Ebene des Coreper, die seit 1962 unverändert als Coreper I und II — vom Sonderausschuß Landwirtschaft einmal abgesehen — besteht, nicht allein aus Kapazitätsgründen unerlässlich ist. Ist jetzt nach der 1 000. Sitzung des Coreper der Moment nicht gekommen? In die im wahrsten Sinne des Wortes alltäglichen Beratungen auf der mittleren Ebene in Brüssel muß ein stärker politisch ausgerichtetes Element eingeführt werden, um das doch noch prädominante Gegeneinander von Integration und Außenpolitik zu überwinden. Denn Integration ist eben nicht klassische Außenpolitik, so wichtig Diplomatie als europäischer Wegbereiter war und auch bleibt. Wenn bisher die Auswärtigen Ämter in und für Europa dominierten, sollte dies eigentlich zu denken geben, heißt doch die Veranstaltung Integration und nicht an klassischen Regeln der Diplomatie auszurichtende Dominanz oder Kooperation! Das eigentliche Schwergewicht der europäischen Themen verlagert sich ja immer eindeutiger weg von der klassischen Diplomatie der Außenbeziehungen, auch wenn sie weiter an Bedeutung relativ gewonnen haben, und auch weg von der klassischen, „negativen“ Integration. Und ohne stärkeren Einfluß der immer wichtiger werdenden innenpolitischen Komponente, die beamtete Botschafter zwangsläufig nach ihrer Funktion eben nicht im gleichen Maße repräsentieren können, wird Europa eher intergouvernemental bleiben als integrativ werden.

Eine andere Begründung für die Notwendigkeit einer Ergänzung des Coreper ist, daß er zahlenmäßig erweitert und in qualitativer Hinsicht deutlich angehoben werden mußte. So sehr diese Probleme in aller Munde sind und so gewichtig der Umfang der institutionellen Debatte ist, so ist neuerlich für die Fragestellung Fehlanzeige zu melden. Die periodische Beschwörung in Kommunikés des Rates, den Coreper „mit einer größeren Entscheidungsbefugnis auszustatten“³⁰⁾, wird wohl, ja muß folgenlos bleiben, wenn es nicht gelingt, fachlichen Rang und politische Durchschlagskraft des Ausschusses anzuheben. Warten wir also unbesorgt die nächsten fünf Jahre ab, überzeugt davon, daß sich die objektive Not-

Zum Bericht der „Drei Weisen“, in: *Integration* 2/80, S. 69. Siehe dazu auch Emanuele Gazzo, Die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft vor der zweiten Erweiterung. Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der EG-Organen, in: *Europa-Archiv*, 35. Jg. (1980), S. 237 ff.

³⁰⁾ Rat der EG, Generalsekretariat, Mitteilung an die Presse anlässlich der 1000. Sitzung des Coreper (Dok. 9912/80 — Presse 129) vom 29. 9. 1980, S. 4.

wendigkeit schon nach und nach auch durchsetzen wird. Schade nur, daß sich Einsichten in gleichsam geschichtliche oder strukturelle Notwendigkeiten häufig so langsam verwirklichen lassen.

Die Einrichtung eines Teils III scheint überfällig; sie wurde schon bei der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 in einem Arrangement zwischen Staatspräsident Pompidou und Bundeskanzler Brandt nur um Haaresbreite verfehlt; doch dabei kann es sicherlich nicht bleiben. Das grundsätzliche Problem und die einzelnen Argumente sind bekannt³¹). Wesentlich ist, daß ohne weitere Komplizierung der jetzigen Entscheidungsmechanismen der Ausschuß der Ständigen Vertreter zugleich personell verstärkt wie politisch aufgewertet wird. Die Zuständigkeit eines solchen Teils III müßte alle diejenigen Aufgaben umfassen, für deren Verwirklichung nach den Verträgen keine hinreichende Handlungsgrundlage zur Verfügung steht, sowie solche Angelegenheiten, die wegen ihres politischen Gewichts von Teil II abgegeben werden. Nach der skizzierten Konzeption versteht es sich von selbst, daß die Vertreter eines solchen Teils III beim Regierungschef selbst anzusiedeln wären. Dies ist insofern die konsequente Weiterentwicklung des Modells Europäischer Rat.

4. Beschlußfassung des Rates

Eine neuere Interpretation weist dem Ministerrat eine Doppelfunktion als Gemeinschaftsorgan wie als zwischenstaatliches Gremium zu. Denn „als Organ der Gemeinschaften hat er die Pflichten zu erfüllen, die ihm in den Verträgen übertragen worden sind; seine Befugnisse leitet er dabei ausschließlich aus den Verträgen her, und er hat sie nach den in den Verträgen festgelegten Verfahren auszuüben. Andererseits ist der Rat in bedeutsamer Weise ein zwischenstaatliches Gremium. Er setzt sich aus den Mitgliedern der Regierungen zusammen. Die beiden Phasen der Ratstätigkeit, die dieser Doppelfunktion entsprechen — Harmonisierung einzelstaatlicher Standpunkte und Interessen unter seinen Mitgliedern und anschließende kollektive Legislativbeschlüsse —, sollten eigentlich Teil eines einzigen konstruktiven Prozesses sein.“³²)

Hierzu ist klar zu sagen: Selbst wenn man sich auf den Wortlaut des Artikels 145 EWGV als Ausgangspunkt stützt, der Rat ist das gemeinschaftliche politische Entscheidungs- und Rechtssetzungsorgan und sonst gar nichts. Denn die Tätigkeit des Rates teilt sich eben gerade nicht in zwei zeitlich hintereinander geschaltete Phasen, zuerst Koordinierung, dann Entscheidung, sondern, wenn schon, in alternative Ansätze, wobei die erste jedenfalls als förmliche Rechtsgrundlage eher bedeutungslos geworden ist. Wenn die „Drei“ jedoch nicht diesen Vertragsartikel im Auge gehabt haben, so haben sie folglich dem Rat eine „außervertragliche“ Rolle zuweisen wollen. Doch der Rat ist keinesfalls ein „zwischenstaatliches Organ“. Eine Verwechslung mit den „im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedsstaaten bzw. Ministern“, einer Konstruktion, die im Falle fehlender Rechtsgrundlage und klarer Gemeinschaftszuständigkeit oft als Entscheidungsbehelf herangezogen wird, wäre gleichfalls fatal.

Der Rat muß in seiner Arbeit endlich den Versuch machen, aus dem Reagieren unter großem äußerem Zwang herauszukommen. So sehr das Extemporieren und das Improvisieren in der Musik schöne Tugenden sind, so unangebracht sind sie im politischen Bereich. Planung, Umsicht und Überlegung sollten endlich stärker im Ministerrat in den Vordergrund treten. Tagesordnungen werden zu stark unter äußerem, auch zufälligem Druck zusammengestellt. Die Vorbereitungen sind auf nationaler wie europäischer Ebene zu häufig inadäquat, hastig. Die erst vor Jahresfrist erlassene Geschäftsordnung des Rates wird permanent mit Füßen getreten, ja eigentlich als nicht existent angesehen. Zahlreiche und vielfältige Verfahrensregeln für den Rat wie seine Organe, selbst wenn sie die Weihen des Europäischen Rates bzw. der Gipfelkonferenzen haben, sind das Papier nicht wert, auf dem sie stehen. „Dem Gewicht des Rates entspricht seine Organisation nicht.“³³) Hier fehlt es an einer Instanz, die als ständige, relativ unabhängige Einrichtung das einmalige Informations- und Erfahrungskapital des Rates, das in einem komplizierten Europa der Zehn oder Zwölf nicht brachliegen darf, optimal und im Interesse aller Beteiligten ausschöpft. Eine

³¹) Und: „Die Präsidentschaft wird in ihrer Rolle als Katalysator der europäischen Entscheidungsfindung nicht optimal unterstützt.“ Klaus von Dohnanyi, Vorwort zu Geoffrey Edwards und Helen Wallace, Die Präsidentschaft im Ministerrat. Eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozeß von EG und EPZ, Bonn 1978, S. 10.

³²) Vgl. auch Christoph Sasse, a. a. O., S. 191 ff.

³³) Bericht des Ausschusses der „Drei Weisen“ an den Europäischen Rat über die europäischen Organe, Brüssel, Oktober 1979, S. 31.

solche Instanz hätte die Funktion eines Sekretariats ohne eigenständige politische Verantwortung.

Nach Lage der Dinge wäre hierzu wohl nur das Ratssekretariat in der Lage; es müßte aber das „standing“ der Sekretariate internationaler Organisationen gewinnen, so unbestritten seine effiziente Arbeitsleistung in den Kulissen des europäischen Geschäftes ist. Sicherlich wird dies keine Veränderung sein können, die von heute auf morgen durchzusetzen ist. Vieles an organisatorischer und inhaltlicher Vorbereitung sollte aber in immer größerem Maße dem Sekretariat überlassen werden. Gelingt es dem Sekretariat des Rates, in dieser Beziehung Prestige und Ansehen zu erringen, wird sich schnell herausstellen, welche wichtige Lücke damit im europäischen Geschäft geschlossen wird. Wichtig dabei ist, daß sich der Generalsekretär im Zweifels- und damit im Konfliktfall auf die Autorität des Vorsitizes berufen kann.

Der Vorsitzende des Rates hat selten genug Zeit und ist im übrigen kaum mit den Subtilitäten europäischer Probleme, vor allem mit den Prozeduren und Verhaltensweisen so hinreichend vertraut, daß sein Einfluß wirksam werden könnte, so sehr er sich auch auf seine Beamenschaft wie insbesondere den Vorsitzenden des Coreper in allen Fragen stützen mag. Letzterer ist zu stark in das Geflecht von nationalen Interessen, kollegialem Entgegenkommen, europäischen Konzessionen eingebunden, als daß er sich etwa in den wichtigen Verfahrensfragen unabhängig behaupten könnte. Im übrigen ist die sechsmonatige Zeitspanne zu kurz und das Übergewicht nicht-europäischer Fragen zu groß, als daß sich hier der Respekt von Regeln und Verfahren durchsetzen ließe.

Die Erwägungsgründe im Beschluß des Rates zur gerade erfolgten Ernennung seines Generalsekretärs³⁴⁾ sprechen eine klare Sprache.

³⁴⁾ Vgl. Abl. d. EG, Nr. L 261 vom 4. 10. 1980, S. 16. „Die Arbeitsweise des Rates erfordert — eine größere Kontinuität in der Arbeit des Rates über den ständigen Wechsel im Vorsitz hinweg, — eine bessere Koordinierung der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen, — eine verstärkte Kohärenz der Arbeiten der nachgeordneten Gremien des Rates, — anhaltende Bemühungen darum, daß aufgrund vorbereitender Fühlungen mit den Delegationen mehr Ratsbeschlüsse durch Kompromiß zustande kommen, — eine erhebliche Erleichterung der Arbeitsbelastung des Rates durch Vorvereinbarungen, die im Ausschuß der Ständigen Vertreter über eine grö-

Dieser Neuansatz im methodischen Vorgehen muß vom Rat aus auf alle Beteiligten ausstrahlen: auf Rat, Kommission und die anderen Organe. Zeitdruck und Entscheidungszwänge waren wichtige Instrumente in der Anfangsphase der Gemeinschaft; inzwischen haben sie sich geradezu verselbständigt und sind Selbstzweck geworden. Dies ist objektiv nicht mehr gerechtfertigt. Denn damit hat die sicherlich gewichtige zeitliche Komponente im europäischen Entscheidungsprozeß eine viel zu große Bedeutung, häufig fast eine Monopolrolle erhalten, und ihre ursprünglich beabsichtigten Auswirkungen sind sachlich wie taktisch ins Gegenteil verkehrt worden.

Bleibt noch die wichtige Frage, wem die wesentliche Rolle der Koordination zwischen den verschiedenen Fachräten obliegen sollte. Die Vorstellung, die häufig geäußert und auch von den „Drei Weisen“ geteilt wird, daß hier den Außenministern die zentrale Stellung zukomme, ist wohl als ein Mißverständnis zu betrachten, und zwar aus den Gründen, die oben im anderen Zusammenhang schon erörtert worden sind³⁵⁾. Sie geht in doppelter Hinsicht von falschen Voraussetzungen aus: Einerseits ist der Außenminister in seinem nationalen Kabinett, ob in einer Koalitionsregierung oder einer Einparteienregierung, eben nicht regelmäßig der primus inter pares, also der Vizekanzler; andererseits wird heute die Europapolitik immer mehr zur Innenpolitik. Das Spannungsverhältnis von nationaler und europäischer Interdependenz wird damit auch verkannt. Eher läßt sich heute der umgekehrte Leitsatz aufstellen: Außenpolitik wird mehr und mehr zur Innenpolitik. Solche Vorstellungen sind zudem kaum von der Einsicht in fach-

bere Anzahl von Fragen erzielt werden. Zu diesen Verbesserungen müßten alle Mitgliedsstaaten ihren entschlossenen Beitrag leisten, damit der Beschlußfassungsmechanismus des Rates wirksamer genutzt werden kann, wobei dem amtierenden Vorsitz eine besondere Verantwortung zukommt. Das Sekretariat des Rates hat die Aufgabe, dem Rat im allgemeinen und dem Vorsitz im besonderen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Seite zu stehen.

Für die notwendigen Verbesserungen in der Arbeitsweise des Rates ist die Funktion des Generalsekretärs von großer Bedeutung.“

³⁵⁾ „Es scheint mir heute nicht mehr normal, daß die Außenminister die inneren Probleme der Gemeinschaft betreiben. Unsere Gemeinschaft braucht nicht mehr verhandelt zu werden: sie muß regiert werden. Von jetzt an muß diese Aufgabe den Wirtschaftsministern übertragen werden. Sie sind besser als andere für diese Aufgabe gerüstet. Die betreiben es im Inneren unserer Staaten.“ Jean Rey, Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Ausführliche Sitzungsberichte vom 8. 7. 1980, S. 132.

liche Zusammenhänge und subjektive Hierarchien in nationalen Kabinetten getrübt. Die Aussagen der „Drei Weisen“ zu dieser Frage sind denn auch bezeichnend widersprüchlich. Den Außenministern wird nämlich im Grundsatz die Koordinierungsrolle abgesprochen, sie wird ihnen aber für die sogenannten „neueren Fach-Räte“ attestiert.

Integration umfaßt nun einmal heute schlecht hin alle, wirklich alle Ressorts³⁶⁾, und es ist gut — auch psychologisch betrachtet —, die Ressorts und ihre Chefs europäisch zu integrieren. „Fachministerräte sind Integrationsinstrumente erster Ordnung“, hat Hallstein³⁷⁾ zutreffend bemerkt. Die nationale Koordination europäischer Politik muß schon in den Hauptstädten geleistet werden; sie kann nicht gleichsam exterritorialisiert und erst in Brüssel nachgeholt werden, so wichtig die begleitende Funktion gerade des Ausschusses der Ständigen Vertreter ist, und so sehr sie zu stärken ist.

5. Europäischer Rat

Mit der formalen wie faktischen Einbeziehung des Europäischen Rates in den europäischen Entscheidungsprozeß scheint mir etwas ganz Selbstverständliches endlich organisch vollzogen zu sein. Gerade wegen der im vorangehenden Kapitel geäußerten Argumente ist insofern die Ergänzung der politischen Entscheidungsebene dringend geboten gewesen. Das hat sich bei allen fachübergreifenden und daher gewichtigen Fragen als unerlässlich erwiesen. Ohne Mobilisierung der obersten Autorität sind wichtige Weichenstellungen in Europa nicht mehr zu erreichen. Aber dies bezieht sich nicht allein auf den Entscheidungsprozeß, also die Funktion des Europäischen Rates als Berufungsinstanz, sondern gilt umgekehrt auch für den Beginn gleichsam des Entscheidungsverfahrens, also die Rolle des Europäischen Rates als Impulsgeber³⁸⁾. Daher ist es

³⁶⁾ Jean-Louis Dewost spricht sehr anschaulich vom „*éclatement du Conseil*“, dem Auffächern des Rates, a. a. O., S. 292ff. Jedenfalls ist die vertraglich sanktionierte Existenz des Rates eine „Fiktion“. Man sieht, wie weit die Vorstellungskraft der Väter der Verträge nicht nur überfordert, sondern schlicht von den Realitäten übertroffen worden ist. Vgl. Ulrich Weinstock, Der Ministerrat — Die Struktur, in: EG-Magazin 10/1976, S. 25f.

³⁷⁾ Walter Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Auflage, Düsseldorf-Wien 1979, S. 88.

³⁸⁾ Auf Beispiele wird hier verzichtet, sie sind geläufig. Vgl. dazu die umfangreiche Darstellung von Wolfgang Wessels, Der Europäische Rat. Entstehung, Entwicklung und Zukunft, Bonn 1960. — Das

berechtigt und wichtig, den Europäischen Rat als „anschauliches Beispiel für die Fähigkeit der Gemeinschaft zur Selbsterneuerung“³⁹⁾ zu würdigen. Sicherlich mag man darin auch ein Armutszeugnis für die vorhandenen Institutionen, vor allem den Ministerrat, erblicken. Und es besteht stets die Gefahr, daß Entscheidungen, die eigentlich im Ministerrat fallen müssen, auf den Europäischen Rat abgeschoben werden. Dem muß gegengesteuert werden. Dennoch gilt, daß die Einbeziehung der obersten (Weisungs-)Instanz ins System überfällig war; eine formale, positivistische Betrachtungsweise war nicht länger ausreichend. Die oberste Regierungsverantwortung innenwie außenpolitischer Art war zwangsläufig in Europa von dem Moment an zu mobilisieren, da über die Erfüllung von im Vertrag schon definierten Aufträgen hinaus die Gemeinschaft neue, inhaltlich nicht schon beschriebene Aufgaben übernahm. Politsoziologisch bindet der Europäische Rat durch die Regelmäßigkeit dreimaliger Beratungen im Jahr die „Chefs“ organisch in den gemeinschaftlichen Entscheidungs- und vor allem Entwicklungsprozeß ein. Die Wahrnehmung dieser Funktionen steht und fällt nach Aussage aller Beteiligten mit dem geschmeidigen Charakter von Vorbereitung und Ablauf der Beratungen. Jede Formalisierung muß wie ein Prokrustesbett wirken.

Dabei lassen sich sicherlich die Regierungschefs nicht in ein Arbeits- oder Aktionsprogramm für die nächsten Jahre einbinden, wie es den „Drei Weisen“ etwa vorschwebt; dies könnte eigentlich nur kontraproduktiv wirken. Engagement würde getötet und tödliche Routine müßte sich ausbreiten. Weder Verhandlungen über eine Gemeinschaftsverfassung noch auch nur umfassendere programmatische Grundsatzbeschlüsse scheinen angesichts der vorhandenen politischen Meinungsunterschiede über Sinn, Zweck, Verfahren und Stufen der Integrationspolitik auf absehbare Zeit möglich oder angebracht. Zwangsläufig müßten sie nur vom unmittelbar Machbaren und Entscheidungsbedürftigen, an dem in Europa Überfluß herrscht, ablenken.

Verhältnis des Europäischen Rates zum Europäischen Parlament, das, wie der Konflikt um den Regionalfonds bewiesen hat, um eine Aushöhlung seiner Haushaltsrechte fürchtet, bleibt prekär. Und je zentraler die Haushaltsproblematik politisch, finanziell wie sachlich wird, um so konfliktrichtiger wird diese Nahtstelle werden müssen.

³⁹⁾ Bericht der „Drei Weisen“, a. a. O., S. 15.

Wenn es richtig ist, daß „der tastende Versuch mit einer Vielzahl von Strategien und Konzepten die Eigenart des Prozesses der europäischen Einigung ausmacht“⁴⁰⁾, dann kommt in dieser Abkehr von Ideologie und Rigorismus auch methodisch der Schmelztiegel-Charakter Europas vortrefflich zum Ausdruck. Damit erweist sich eben doch Europa als kräftige und vor allem vielgestaltige Realität und nicht als eine blutleere Phrase. Letztlich entscheidend ist in Europa der Erfolg, und der ist nur an einem Mehr an Integration zu messen. „Die Wahl der Schritte, ihre Definition und deren zeitliche Aufeinanderfolge ist eine Frage der Opportunität. Es gibt darin nichts Prinzipielles außer der Forderung, daß die Richtung auf immer mehr Einheit eingehalten wird. Wir nennen das die pragmatische Methode der europäischen Politik.“⁴¹⁾ Diese Aussage Walter Hallsteins bringt so manches ins rechte Lot. Aus all dem folgt, daß wenig von der modischen Aufgeregtheit von Politik-Kritikern zu halten ist, die von angeblicher europäischer Unregierbarkeit oder dem Verfall der Institutionen reden, auch wenn man sich damit auf verdächtige Tuchfühlung mit europäischen Gesundheitsbetern oder Technokraten begibt. Doch sollte man sich bemühen, den Satz „alles verstehen ist alles verzeihen“ nicht überstrapazieren, denn „der Rekurs auf die Krise ist ein Schlüsselwort zur Stabilisierung der politischen Macht“⁴²⁾.

Die aufgezeigten Entwicklungsnotwendigkeiten des Rates der Europäischen Gemeinschaft

⁴⁰⁾ Walter Hallstein, Einführung zu Thomas Jansen und Werner Weidenfeld, Europa — Bilanz und Perspektive. Ein Handbuch, Mainz 1973, S. XVIII.

⁴¹⁾ Ebenda.

⁴²⁾ Johannes Groß, Die Misere der öffentlichen Gefühle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 3. 1980.

eher für die achtziger Jahre werden kaum befriedigen: weder vermitteln sie einen „grand design“ und inspirieren somit wenigstens die Vorstellungskraft oder auch nur vorgestrige Rechtgläubigkeit, noch haben sie sich — weit schlimmer — bislang als realisierbar erwiesen, eben weil sie politisch nicht aufgegriffen und umgesetzt werden. Dies mag nicht zuletzt aus der falschen Antinomie eines Zurück zu den vertraglich institutionellen Quellen und eines reinen Anpassertums herrühren. Dies wirkt beängstigend, ja gespenstisch, flößt diese politische Orientierungslosigkeit doch kein Vertrauen ein. So sehr Effizienzsteigerungen und funktionale Betrachtungsweise im Vordergrund vieler Vorschläge und Überlegungen stehen, so legt sich auf die vorgetragenen wie auf vergleichbare Vorschläge eines vermeintlich technokratischen Ansatzes gleichsam der Mehltau des europäischen Immobilismus.

Wir haben es hier mit einem Paradoxon zu tun: Der große institutionelle Reformeifer, der wenig zeitgemäß ist (und sicherlich bleibt), läßt sich nicht auf die kleinen Anpassungen und Modifizierungen umleiten, die ein „piecemeal approach“ im Sinne Karl Poppers nun einmal auszeichnet. Aber nur von der Summe der kleinen Schritte ist eben zur Zeit die einzig absehbare Bewegung, die wenigstens in die richtige Richtung weist, zu erwarten. Und wir dürfen keinen Defaitismus der Art akzeptieren, daß entweder aus lauter Kleingläubigkeit oder aber in Erwartung großer Lösungen letztlich nicht einmal die heute möglichen kleinen Schritte unternommen werden. Blinder Idealismus ist genau so gefährlich wie blanker Pragmatismus. Die heute schon schweren Zeiten in Europa, die nur noch schwerer werden können, fordern Europas Handlungsfähigkeit heraus. Zwischen status quo und grand design muß die Revitalisierung des Ministerrates daher gelingen.

Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten

Nicht viel mehr als ein Postulat

Bei der Erörterung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten bewegt man sich hinsichtlich einschlägiger Rechtstexte auf unsicherem Boden. Vergeblich wird man sowohl in den Römischen Verträgen als auch in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments selbst nach Bestimmungen suchen, die etwas darüber aussagen. Es gibt eine Bestimmung über die Verbindung der Gemeinschaft mit dem Europarat: Art. 230 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft setzt fest, daß „die Gemeinschaft jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat herbeiführt“. Dieser Artikel ist aus Gründen, die hier unerörtert bleiben können, lange Zeit Papier geblieben, erfuhr aber in letzter Zeit gewisse Realisierungen auf der mehr technischen Ebene. Auf der politischen Ebene waren viele Jahre hindurch die gemeinsamen Tagungen des Europäischen Parlaments und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates Höhepunkte des europäischen Lebens in Straßburg, besonders in den sechziger Jahren, als der relativ schnelle Erfolg der EG, der sich unter anderem in der Abkürzung von Übergangszeiten ausdrückte, seine Attraktion auf die nicht der Gemeinschaft angehörenden Mitgliedsstaaten und deren Parlamentarier ausübte. Die Bedeutung dieser Tagungen ging dann schrittweise zurück. Ob sie tatsächlich, wie Grabitz/Läufer¹⁾ fordern, abgeschafft werden sollten, ist eine Frage, mit der sich die be-

teiligten Versammlungen noch werden auseinandersetzen müssen.

Bei allen Versuchen, ein Beziehungsgefüge zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zu schaffen, ist man über die Ebene der Postulate noch nicht weit hinausgekommen. Auch die einschlägige Literatur hat sich mit diesem Thema bisher nicht sehr eingehend befaßt. Selbst in dem erwähnten 700seitigen Standardwerk Grabitz/Läufer über das Europäische Parlament ist nur auf zwei oder drei Seiten von diesen Beziehungen die Rede, und im wesentlichen wird dort über die Bemühungen der Präsidenten der Europäischen Versammlungen auf diesem Gebiet berichtet²⁾.

Das Thema der transnationalen Verbindung wird schon seit vielen Jahren diskutiert. Als die Direktwahl in das Bewußtsein der europäischen Öffentlichkeit rückte, erhielt es eine neue Aktualität, da sich die Möglichkeit der Auflösung der durch das Doppelmandat gegebenen unmittelbaren Verbindung abzeichnete. Das Europäische Parlament hat — in größeren Abständen — immer wieder einen Anlauf genommen und sich mit dem Problem auseinanderzusetzen versucht: Konkrete Lösungsvorschläge sind aber erst in allerneuester Zeit gemacht worden, nachdem sich vor allem die Parlamentspräsidentenkonferenzen mehrfach in Form detaillierter Stellungnahmen geäußert hatten.

Gesamtverantwortung für die europäische Einheit

Wenn weder in den Römischen Verträgen noch in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments von irgendwelchen Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten die Rede ist, drängt sich die Frage auf, ob denn überhaupt politische Verbindungen

zwischen den Gremien anzustreben sind. Sie sind ganz zweifellos unter mehreren Gesichtspunkten erforderlich.

Den allgemeinsten Grund, der für enge transnationale Beziehungen spricht, hat einer der Architekten der europäischen Einigung, Hans Furler (CDU/CSU), Präsident der Gemeinsa-

¹⁾ Eberhard Grabitz/Thomas Läufer, Das Europäische Parlament, Bonn 1980, S. 183.

²⁾ Grabitz/Läufer, a. a. O., S. 177/78.

men Versammlung (1966—1968) und des Europäischen Parlaments (1970—1972), in einem schon im Jahre 1963 erstatteten Bericht über die Zuständigkeiten und Befugnisse des Europäischen Parlaments folgendermaßen formuliert³⁾: „Zunächst liegt eine gemeinschaftliche Verantwortung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments für die Weiterentwicklung der europäischen Einheit vor, die zu beachten ist.“

Das heißt also, daß die nationalen Parlamente — auch seit der Konstituierung des neuen Europäischen Parlaments — keineswegs aus ihrer europäischen Verantwortung entlassen

sind, sondern im Rahmen ihrer nationalen Aufgabenstellung weiter an der Verwirklichung des europäischen Einigungswerks mitwirken müssen, eben in enger Kooperation mit dem Europäischen Parlament. Die nationalen Parlamente sind ja auch weiterhin ex officio mit den großen europäischen Fragen befaßt wie z. B. dem Beitritt weiterer Staaten zur Gemeinschaft (Ratifizierung der Verträge), mit den in Zukunft zu treffenden Entscheidungen über die der Gemeinschaft zufließenden Mittel oder über künftig zu treffende Entscheidungen über die geplante Europäische Währungsunion.

Politische Bedeutung der Kooperation

Schon dieser allgemeine Grund würde enge Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten rechtfertigen. Es gibt aber noch eine Reihe weiterer Gründe, die hierfür sprechen. Es kann dem Europäischen Parlament z. B. nicht gleichgültig sein, welche nationalen Politiken auf den verschiedenen Sachgebieten, für die es zuständig ist, getrieben werden. Es kann ihm etwa nicht gleichgültig sein, wie die nationale Verwirklichung von Richtlinien aussieht, bei deren Entstehung es sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der Gemeinschaft stellungnehmend geäußert hat, oder was mit den von ihm den nationalen Parlamenten übermittelten Entschlüssen geschieht. Es kann auch für die nationalen Parlamente von großer Bedeutung sein, über die Entwicklungen in der Gemeinschaft schnellstmöglich informiert zu werden. Der regelmäßige Austausch von entsprechenden Sachinformationen kann in seiner Bedeutung gar nicht überschätzt werden.

Dies hat der Gesetzgeber in der Bundesrepublik Deutschland schon im Jahre 1957 erkannt und im „Gesetz zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft“ vom 25. März 1957⁴⁾ folgende grundsätzliche Regelung getroffen: „Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Wirt-

schaftsgemeinschaft und im Rat der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten. Soweit durch den Beschluß eines Rates innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlußfassung des Rates erfolgen.“

Über diesen Art. 2 des Einführungsgesetzes ist schon viel Papier beschrieben worden; es hat sich mittlerweile herausgestellt, daß diese Gesetzesvorschrift nicht so sehr dazu bestimmt sein kann, fehlende Befugnisse des Europäischen Parlaments auf dem nationalen Terrain zu ersetzen. Ihr Wert liegt vielmehr in einer umfassenden Information des Bundestages über die Entwicklung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Die ungesichtete und unterschiedslose Vorlage wichtiger und unwichtiger Vorgänge führte allerdings mit Recht im Laufe der Zeit zu Protesten, so daß sich der Gesetzgeber genötigt sah, der Papierflut zu steuern.

Im Jahre 1977 ist eine neue und vernünftige Regelung getroffen worden, die sich in § 93 der neuen Geschäftsordnung des Bundestages vom Juli 1980 folgendermaßen darstellt⁵⁾: „EG-Vorlagen gemäß Artikel 2 des Gesetzes zu den Verträgen zur Gründung der EWG und EURATOM überweist der Präsident im Benehmen mit dem Ältestenrat an die zuständigen Ausschüsse. Ihre Titel werden in eine Sammelübersicht aufgenommen, die als Bundestagsdrucksache verteilt wird und aus der ersichtlich ist, welchen Ausschüssen die Vorlagen überwiesen wurden. Eine EG-Vorlage

³⁾ Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1963/64, Bericht von Hans Furler im Namen des Politischen Ausschusses vom 14. Juni 1963 über die Zuständigkeiten und Befugnisse des Europäischen Parlaments (Doc. 31).

⁴⁾ BGBl. II vom 19. August 1957, S. 753.

⁵⁾ BGBl. I vom 15. August 1980, S. 1237.

wird nur dann als Bundestagsdrucksache verteilt, wenn der federführende Ausschuß dem Bundestag einen über die Kenntnisnahme hinausgehenden Beschluß empfiehlt." Damit ist sichergestellt, daß tatsächlich nur politisch relevante Vorlagen dem Hause zugeleitet werden. Dieses Verfahren hat sich bewährt. Seine Grenze liegt nach wie vor in der Tatsache, daß

Vorlagen bereits vom Rat der Gemeinschaft verabschiedet sein können, ehe der Bundestag Stellung genommen hat. Dies ist besonders in Anbetracht dessen bedauerlich, daß das deutsche Ratsmitglied im Falle der rechtzeitig übermittelten Empfehlung des Bundestages über einen Rückhalt in seiner Verhandlungsposition verfügt.

Notwendigkeit enger interparlamentarischer Beziehungen

Ein Schulbeispiel für die Bedeutung der gegenseitigen Information ist das in der „Europäischen Zeitung“ vom Mai 1980⁶⁾ unter der Überschrift „Was der Müll an den Tag brachte“ behandelte Thema „Forschungs- und Entwicklungsprogramm der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Rückgewinnung von Industrie- und Hausmüll“. Im Laufe des langwierigen und sich über Jahre erstreckenden Entscheidungsprozesses in dieser Frage fand nämlich der Forschungs- und Technologieausschuß des Deutschen Bundestages heraus — er war im Rahmen des erwähnten Einführungsgesetzes unterrichtet worden —, daß die Zahl der in den Mitgliedsstaaten bereits existierenden Forschungsvorhaben ausreiche und ein europäisches Programm auf diesem Gebiet überflüssig sei. Er machte Vorschläge, wie das bereits vorhandene nationale Fachwissen im Sinne einer Kooperation innerhalb der Gemeinschaft in diese eingebracht werden könne. Der Vertreter der Bundesregierung vertrat — entsprechend einer Empfehlung des Deutschen Bundestages⁷⁾ — im Ministerrat diese Linie, und das Programm besteht nun zum überwiegenden Teil aus einer konzertierten Aktion, bei der nationale Forschungsvorhaben auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden. Die Einschaltung des Fachausschusses des Deutschen Bundestages brachte eine nicht unerhebliche finanzielle Ersparnis mit sich. Es ist erlaubt, diesem Beispiel eine gewisse Allgemeingültigkeit zuzuschreiben⁸⁾.

Die Einschaltung der nationalen Parlamente kann, ganz allgemein gesprochen, das Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft verbessern, da das Einbringen des nationalen Fachwissens sehr oft zur Vermeidung von Doppelarbeit und damit zu einer Senkung der Kosten führt.

Dabei darf jedoch ein Risiko nicht übersehen werden: Die Befassung der nationalen Parlamente mit der Gesetzgebung der Gemeinschaft ist, in welcher Form auch immer, in den Römischen Verträgen nicht vorgesehen. Eine Mitwirkung der nationalen Parlamente, die über den Austausch des Fachwissens, wie oben erwähnt, hinausginge, könnte zu einer sozusagen zentrifugalen Wirkung auf die Gesetzgebung der Gemeinschaft führen, d. h., der nationale Einfluß käme in einer von den Verträgen nicht vorgesehenen und daher nicht angemessenen Weise zum Tragen. Erforderlich wäre, daß dem Kontrollorgan, das über die entscheidenden Befugnisse noch nicht verfügt, diese Befugnisse übertragen werden, und dies ist eben das Europäische Parlament. Bei dem Versuch, dem Europäischen Parlament diese Gesetzgebungs- und Kontrollbefugnisse zuzuweisen, sind die nationalen Parlamente in einer ausschlaggebenden Position.

Damit sind wir bei einem weiteren Gesichtspunkt angelangt, der für die Entwicklung enger politischer Verbindungslinien zwischen dem Europäischen Parlament und seinen Kollegialparlamenten spricht. Niemand anders als der Rat der Europäischen Gemeinschaft kann, wie in der Vergangenheit mehrfach geschehen, dem Europäischen Parlament solche erweiterten Befugnisse zuerkennen. Im Rat sitzen die Vertreter der nationalen Regierungen, die bei uns in der Bundesrepublik Deutschland der unmittelbaren verfassungsmäßigen Kontrolle durch den Deutschen Bundestag unterliegen. Nur vom Bundestag aus kann auf die Regierung eingewirkt werden. In

⁶⁾ H. Ferdinand, Was der Müll an den Tag brachte. Verschlungene Pfade der europäischen Entscheidungsfindung, Europäische Zeitung, Mai 1980.

⁷⁾ Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 148. Sitzung am 26. April 1979, S. 11852 C.

⁸⁾ Die in diesem Fall angewandte Prozedur wird allerdings ein Sonderfall bleiben müssen; denn der Bundestag richtete nicht nur die erwähnte Empfehlung an die Bundesregierung, sondern bat auch um einen nach Abschluß der Verhandlungen zu erstattenden Bericht, der auch gegeben wurde. Dies wird nur in Ausnahmefällen möglich sein.

den anderen Mitgliedsländern der Gemeinschaft ist es ähnlich. Von daher besteht also das größte Interesse an einer engen politischen Kooperation zwischen dem Europäischen Parlament, das sich natürlich seinerseits und mit seinen Mitteln um die Erweiterung seiner Befugnisse bemühen wird — es ist dazu nach der Direktwahl in einer ungleich besseren Ausgangsposition als seine Vorgänger —, und den nationalen Parlamenten.

Schließlich ist noch ein letzter Gesichtspunkt zu nennen, der für enge Beziehungen der Gremien spricht. Das Europäische Parlament übermittelt in regelmäßigen Abständen Entschlüsse zu wichtigen politischen Tagesfragen an die nationalen Parlamente, in jüngster Zeit etwa über Afghanistan und die Iran-Frage. Diese Berichte werden allen Bundestagsmitgliedern in Form einer Bundestagsdrucksache zugestellt. Im Gegensatz zu dem Verfahren, das in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und in der Versammlung der Westeuropäischen Union eingeführt worden ist, gibt es im Europäischen Parlament keine Beobachtung der Folgemaßnahmen, d. h., das Parlament kümmert sich nicht darum, welche Folgerungen die nationalen Parlamente aus den ihnen übersandten Texten ziehen. Wie schon festgestellt, sollte ihm dies nicht gleichgültig sein. Die laufende Versendung von deklamatorischen Stellungnahmen, die lediglich für die Schubladen der Archive bestimmt zu sein scheinen, bringt nicht viel. Die genannten beiden Gremien haben eigene Ausschüsse für die Verbindung zu den nationalen Parlamenten eingesetzt, die das Schicksal jeder einzelnen Empfehlung, die den Mitgliedsparlamenten zugeht, genau verfolgen und über die nationalen Sekretariate den Delegationen entsprechende Sachanre-

gungen für die Weiterverfolgung zugehen lassen. Ein solcher Verbindungsausschuß hätte auch im Europäischen Parlament seinen organischen Platz; es war bisher noch nicht möglich, ihn zu schaffen.

Eine weitere interessante Initiative von seiten des Europäischen Parlaments, die auf eine engere Kooperation mit den nationalen Parlamenten abzielt, ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Auch sie gibt über das Warum der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und seinen Kollegialparlamenten beispielhaft Aufschluß. Der Vorsitzende des Verkehrsausschusses des Europäischen Parlaments, Horst Seefeld, teilte den Verkehrsausschüssen der Parlamente der Neun am 16. Januar 1980 mit, daß „Europa Einbußen an Produktivität und Entwicklungsmöglichkeiten, an Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt und Wohlstand für seine Bevölkerung hinnehmen müsse, wenn es mit seiner veralteten und teilweise widersinnigen Verkehrspolitik weitermachen werde wie bisher“. Der Vorsitzende erkundigte sich bei den Verkehrsausschüssen der Neun, „welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsausschüssen der nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten und dem Verkehrsausschuß des Europäischen Parlaments gesehen werden“, mit dem Ziel, die bisherige, teilweise widersinnige Verkehrspolitik durch eine den Forderungen der Gegenwart angepaßten Verkehrspolitik zu ersetzen“. Tatsächlich sah der Vorsitzende des Verkehrsausschusses des Europäischen Parlaments keinen anderen Ausweg mehr, als auf dem Weg der Kooperation mit den nationalen Verkehrsausschüssen zu versuchen, einen Ausweg aus der Sackgasse, in der die europäische Verkehrspolitik offensichtlich steckt, zu finden.

Form der strukturellen Verbindung

Die geschilderten Vorgänge zeigen die Notwendigkeit enger interparlamentarischer Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den Mitgliedsparlamenten. Die Frage ist nun, welche Form die strukturelle Verbindung des Europäischen Parlaments zu den nationalen Parlamenten annehmen und auf welcher Ebene sich diese Kooperation abspielen soll. Darüber hat das Europäische Parlament selbst in systematischer Form mehrfach nachgedacht. Eine wichtige Initiative auf diesem Gebiet ist dem Präsidenten des Euro-

päischen Parlaments in den Jahren 1971 bis 1973, Walter Behrendt (SPD), zu danken. Er berief nämlich das bisher einzige europäische parlamentarische Kolloquium am 15./16. März 1972 in Straßburg ein, an dem Mitglieder der nationalen Parlamente, die nicht Mitglieder des Europäischen Parlaments waren, teilnahmen, um im Gedankenaustausch mit ihnen über das Thema „Der Stand der europäischen Einigung und die Rolle der Parlamente“ Überlegungen anzustellen, wie sich auf gewissen Gebieten komplementäre Beziehungen schaf-

fen ließen. Das Thema der Verbindung zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament nahm damals bei einer Reihe von Meinungsäußerungen von Teilnehmern an diesem Kolloquium breiten Raum ein.

Vor allem die Tatsache, daß Zuständigkeiten aus der nationalen Ebene in die Gemeinschaft transferiert wurden, ohne daß dafür entsprechende Kontrollmechanismen innerhalb der Gemeinschaft vorgesehen waren, veranlaßte manche Redner, so etwa Herbert Kriedemann (SPD), zu scharfen Kommentaren⁹⁾: „Im Prinzip sind deshalb die vom Volk gewählten Deputierten hier und heute nicht besser dran als ihre ersten Vorgänger am Anfang des Parlamentarismus. Sie müssen selbst um ihre Rechte kämpfen. Das ist heute sicherlich nicht so lebensgefährlich wie es einmal war, aber es ist immerhin noch auf eine andere Weise eine sehr harte Aufgabe, der man nicht ohne Mut, Risiko und Opferbereitschaft gerecht werden kann. Hier sehen wir ein gleichgerichtetes Interesse aller Parlamentarier, der in den Hauptstädten und der im Europäischen Parlament.“

Durch die ganze Debatte zieht sich als Generalthema die Klage über die unzureichende Kommunikation zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament. Man halte sich vor Augen, daß dies in einer Zeit geschah, als sämtliche Mitglieder des Europäischen Parlaments durch das Doppelmandat eng mit ihren nationalen Parlamenten verbunden waren. Ohne Aufwand von allzu viel Phantasie läßt sich ermesen, wie sich die Situation darstellen wird, wenn im Europäischen Parlament nur noch sogenannte Einzelmandatäre, d. h. also Träger des ausschließlich europäischen Mandats, sitzen.

Die Notwendigkeit enger Verbindungen wurde immer wieder unterstrichen. So führte der französische Abgeordnete Triboulet (Fraktion der Europäischen Demokratischen Union) aus¹⁰⁾: „Wir glauben, daß es bei der gegenwärtigen Entwicklung nichts Wichtigeres gibt, als enge Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zu gewährleisten. Das erscheint uns unerläßlich, weil wir in allen unseren Parteien, in allen unseren Ländern feststellen, daß politische Führer, Männer von großer Beredsam-

keit, die in bezug auf Europa voll guten Willens sind, in Wirklichkeit die europäischen Probleme, die sich an jedem Tag der europäischen Versammlung stellen, sehr schlecht kennen und deren Entwicklung nur sehr oberflächlich verfolgen ... Ich glaube, daß man versuchen muß, diese Beziehungen zu vervollkommen, weil wir nämlich wollen, daß der Aufbau Europas nach und nach vorankommt.“

Ähnlich äußerte sich der luxemburgische Abgeordnete Mosar¹¹⁾: „Haben wir nicht in den letzten Jahren und Monaten gesehen, wie sehr die Annahme europäischer Rechtsakte durch die nationalen Parlamente auf Schwierigkeiten stieß? Diese Schwierigkeiten hätten vermieden werden können, wenn Kontakte zwischen den Verantwortlichen der nationalen Parteifraktion und europäischen Kreisen stattgefunden hätten, wenn also, sagen wir es ruhig ganz offen, die Parlamentarier mit den Gemeinschaftsproblemen besser vertraut gemacht worden wären.“

Einer der großen alten Männer Europas, Carlo Schmid, berichtete über seine Erfahrungen mit dem Informationsverfahren nach Art. 2 des Einführungsgesetzes zu den Römischen Verträgen. Er teilte mit, daß er nur die Überschriften jener Gemeinschaftsentscheidungen lese, weil er einfach zur Beurteilung des Inhalts des Textes nicht genug Sachverstand habe. „So kommt es, daß der Deutsche Bundestag ... gehorsam dem Europagedanken und voller Respekt vor dem Ministerrat und diesem Parlament diese Beschlüsse ratifiziert ... Das ist aber noch kein Sich-Beteiligen und kein Sich-Hineinlegen in das Geschirr, um mit an dem Wagen zu ziehen.“¹²⁾ (Ein wenigstens gradueller Wandel auf diesem Gebiet ist in der Zwischenzeit durch die beschriebene Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages erfolgt; vgl. S. 18).

Die sich den Mitgliedern der nationalen Parlamente stellende Aufgabe erläuterte Carlo Schmid in folgender Weise¹³⁾: „Es geht wiederum nicht ohne eine Art von *contrat social*. Wir werden kaum erleben können, daß unsere Regierungen als erste dazu bereit sein werden. Unsere Zeit ist nicht mehr die gleiche wie damals im Ballsaal zu Versailles, wo Mirabeau sagen konnte ... *allez dire à votre maître* ... usw. Sie kennen seine Worte. Heute müssen die Parlamente antreten, um durch den con-

⁹⁾ „Europäisch-Parlamentarisches Kolloquium (Straßburg 15. und 16. März 1972) „Der Stand der europäischen Einigung und die Rolle der Parlamente“, hrsg. v. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, S. 22.

¹⁰⁾ A. a. O., S. 37.

¹¹⁾ A. a. O., S. 77.

¹²⁾ A. a. O., S. 128 f.

¹³⁾ A. a. O., S. 128 f.

trat social der Staaten, der Völker Europas die Möglichkeit zu schaffen, morgen oder übermorgen eine europäische *volonté générale* zu bilden; er muß durch die Parlamente, und zwar durch die nationalen Parlamente, gebildet werden. Sie sind der Ort, an dem das geschehen kann, von dem aus man das Schiff weitertreiben und ihm Orientierungen mitgeben kann, die seine Fahrt zu steuern erlauben. Nicht, daß damit schon die Nation Europa geschaffen wäre, aber es ist vielleicht ein Weg dahin. Vergessen wir nicht, daß in so gut wie allen europäischen Staaten das, was wir Nation oder Gemeinwillen oder Solidarität nennen, von den Parlamenten ausgegangen ist. Die Parlamente beginnen mit dem House of Commons, der Constituante in Paris usw. Sie sind es gewesen, die aus Untertanen eines Königs die Bürger einer Nation geschaffen haben. Ähnliches könnte auch bei uns in Europa geschehen.“

Ein anderer großer Europäer, der französische Sozialist Francis Vals, machte folgende Schlußbemerkung¹⁴⁾: „Dank Ihrer Anwesenheit, meine Herren Abgeordneten der nationalen Parlamente, weht in dieser Versammlung ein neuer Wind. Wir leben hier ein wenig in der Stubenluft eines abgeschlossenen Gebäudes. Ihre Anwesenheit und die Gedanken, die Sie vortragen, ließen ein Gefühl der Erneuerung aufkommen, für das ich persönlich sehr empfänglich bin.“

Es ist zu bedauern, daß dieser „neue Wind“ nur einmal und dann nicht wieder wehte und daß die „Stubenluft des abgeschlossenen Gebäudes“ nicht ein weiteres Mal oder weitere Male durch die Anwesenheit von Mitgliedern der nationalen Parlamente und den frischen Wind, den sie offensichtlich bei diesem Kolloquium mitbrachten, verbessert wurde. In der Veranstaltung eines solchen Kolloquiums mit Parlamentariern der nationalen Parlamente läge gerade nach der Direktwahl eine wichtige Aufgabe des neuen Europäischen Parlaments.

Eine weitere Aktion des Europäischen Parlaments auf dem Gebiet der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den

nationalen Parlamenten verdient Erwähnung. Im Rahmen eines von der Generaldirektion Wissenschaft und Dokumentation des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments einberufenen Symposiums „Europäische Integration und die Zukunft der Parlamente in Europa“ vom 2./3. Mai 1974 in Luxemburg¹⁵⁾ wurde das Problem der „Arbeitskontakte zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten“ von einer Arbeitsgruppe diskutiert, deren Vorsitz die Abgeordnete Frau Colette Flesch (Luxemburg) innehatte und die sich sowohl aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments wie aus leitenden Parlamentsbeamten aus den Mitgliedsländern der Gemeinschaft zusammensetzte.

Auch dieses Gremium hielt die Zusammenarbeit der Parlamente, insbesondere der nationalen Fachausschüsse mit denen des Europäischen Parlaments, für erforderlich. Ein niederländischer Teilnehmer — und Mitglied des Europäischen Parlaments — forderte sogar, die, wie er sich ausdrückte, „Geheimhaltung bei den Ausschusssitzungen des Europäischen Parlaments“ aufzuheben und sie für Mitglieder der nationalen Parlamente zugänglich zu machen. Ein italienischer Parlamentsbeamter brachte eine Sitzung des Sozialausschusses des Europäischen Parlaments mit den entsprechenden Organen der sechs Mitgliedstaaten im April 1970 in Rom zur Sprache und bedauerte, daß diese Art von kombinierten Ausschusssitzungen nicht fortgesetzt worden sei. Bei ihrem abschließenden Bericht unterstrich die Vorsitzende der Arbeitsgruppe, daß die Arbeitskontakte zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten durch das Doppelmandat stark erschwert würden. Sie schlug vor, in den nationalen Parlamenten europäische Jahresberichte zu veröffentlichen und dort einen „Europäischen Tag“ einzuführen, an dem die Mitglieder des Europäischen Parlaments über ihre europäische Arbeit berichteten.

Leider blieb auch dieses Kolloquium ein Einzelfall. Wir meinen, es könnte nützlich sein, wenn gerade in dieser Zeit des Neubeginns das gelungene Experiment des Jahres 1974 wiederholt werden könnte.

Vorschläge der Parlamentspräsidentenkonferenzen

Besondere Verdienste um die Aufhellung der mit der Verbindung zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parla-

ment zusammenhängenden Fragen hat sich die Konferenz der Präsidenten der Parlamentarischen Versammlungen Westeuropas er-

¹⁴⁾ A. a. O., S. 128 f.

¹⁵⁾ Europäisches Parlament (PE 36967).

worben, die erstmals im Jahre 1963 in Rom tagte. Nach einer zwölfjährigen Pause folgten weitere Konferenzen in Paris (1975), Rom (1975), Bonn (1976), Wien (1977), Den Haag (1978) und Madrid (1980)¹⁶⁾. Die nächste Konferenz wird voraussichtlich in London stattfinden.

Die Frage der Verbindung zu den nationalen Parlamenten lag diesem Gremium natürlich in besonderer Weise am Herzen, da insbesondere die Parlamente der Neun sich im Zuge der Verwirklichung der Römischen Verträge denselben Fragen gegenübergestellt sahen. Aber auch die Parlamentspräsidenten der Beitrittskandidaten zur EG sahen und sehen in diesem Gremium ein geeignetes Forum zur Diskussion der heiklen Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Beitritt zur EG stellen. Jene Länder, die der Gemeinschaft nicht angehören — etwa die Schweiz, Spanien, Österreich, Portugal —, sind ganz natürlich darum bemüht, die Möglichkeiten der Verbindung zur Gemeinschaft zu überprüfen. Bestimmt durch die verschiedenen Interessenrichtungen ergaben sich in der Vergangenheit lebhafte Diskussionen während der Beratungen der Präsidentenkonferenzen. Die Schlußkommuniqués konnten zwangsläufig wegen der völlig verschiedenen konstitutionellen Stellung der teilnehmenden Präsidenten nur in allgemeiner Form gehalten sein. Immerhin gelang es aber z. B. der Bonner Konferenz unter Vorsitz der damaligen Bundestagspräsidentin Annemarie Renger, einen dezidierten Appell zur Verabschiedung des Aktes zur Einführung der Direktwahl an die damals sich unmittelbar nach der Bonner Konferenz versammelnden Regierungschefs der Neun zu richten.

Die Bonner Konferenz des Jahres 1976 befaßte sich erstmals mit ins einzelne gehenden Vorschlägen für die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, die der damalige Präsident des Europäischen Parlaments, Spénale, vortrug¹⁷⁾. Seine Vorschläge, die aufgrund eines

allen Mitgliederparlamenten zugegangenen Fragebogens¹⁸⁾ ausgearbeitet wurden, seien in wenigen Sätzen wiedergegeben:

1. Die Möglichkeit des Doppelmandats soll nicht ausgeschlossen, sondern aufrechterhalten bleiben. „Überraschend groß ist die Übereinstimmung, daß organisierte und persönliche Verbindungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament auf jeden Fall bestehen sollten.“

2. Ausschüsse für europäische Fragen waren im Schlußkommuniqué der Parlamentspräsidentenkonferenz von Rom gefordert worden. Mehr als die Hälfte der Parlamente der Neun verfügt über keinen besonderen Ausschuß für die Koordinierung europäischer Fragen. „Das Europäische Parlament will in einem Geiste der Verständigung die wechselseitigen Beziehungen zum Rat, der ihm als Einheit, Organ und Kollegium gegenübersteht, weiter ausbauen. Zu diesem Zwecke müßte zweifellos eine organische Verbindung zwischen den beiden Ebenen, der nationalen und der europäischen, insbesondere mit Hilfe der Parlamente, hergestellt werden...“

3. Verbindung zwischen Fachausschüssen: Gemeinsame Fachausschußsitzungen sollten nur ad hoc zur Behandlung aktueller Themen und nicht regelmäßig stattfinden.

4. Zusammenarbeit im Gesetzgebungsverfahren: Bei vom Ministerrat zu erlassenden Verordnungen, die in der Gemeinschaft unmittelbar gelten, „ist die Stellung der nationalen Parlamente eindeutig schlechter als die des Europäischen Parlaments, das befugt ist, Stellungnahmen abzugeben und in wichtigen Fragen ein Konsultierungsrecht besitzt“. Bei Richtlinien „könnte es von gemeinsamem Interesse sein, wenn die jeweiligen Ansichten, Vorschläge und Bedenken bekannt sind“. Fachausschüsse der nationalen Parlamente könnten die Berichtersteller des Europäischen Parlaments anhören. Spénale teilt mit, die Auswertung der Fragebogen habe ergeben, daß sich die meisten Parlamente für die Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen vom Rat (der im Besitz all dieser Befugnisse ist und diese hinter verschlossenen Türen ausübt) auf das Parlament (dessen klassische Funktion dies ist

¹⁶⁾ Grabitz/Läufer (a. a. O., S. 177) geben über die genannten Konferenzen hinaus eine weitere in Straßburg an. Möglicherweise ist damit das von der Beratenden Versammlung des Europarates zum 7. Mai 1974 einberufene Treffen der Präsidenten und Generalsekretäre der nationalen Parlamente anlässlich des 25. Jahrestages der Gründung des Europarates gemeint.

¹⁷⁾ Konferenz der Präsidenten der europäischen parlamentarischen Versammlungen, Bonn, Bundeshaus, 9. und 10. Juli 1976 (Deutscher Bundestag, Verwaltung).

¹⁸⁾ Anlage zum Bericht Spénale über die Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Lichte der Entwicklung der Gemeinschaft seit der letzten Konferenz und die Antworten auf den deutschen Fragebogen im vollen Wortlaut (Deutscher Bundestag, Verwaltung).

und dessen Beratungen öffentlich sind) aus-
sprachen.

5. Möglichkeiten zur parlamentarischen Kontrolle des Rates: Spénale sympathisiert mit dem vom Deutschen Bundestag gemachten Vorschlag, daß das Parlament Maßnahmen des Rates aufschieben und blockieren kann, solange es nicht über echte Gesetzgebungsbefugnisse verfügt. Im übrigen seien, wie er feststellt, die eingegangenen Antworten zu dieser Frage uneinheitlich.

6. Behandlung von Entschließungen und Dokumenten: Spénale schlägt vor, daß in nationalen Rechtsakten erwähnt wird, wenn sie auf europäische Initiativen zurückgehen. „Dies ist ein bescheidenes, aber nicht unwichtiges Mittel, dem einzelnen Bürger die europäische Integration nahezubringen.“

7. Möglichkeiten und Systeme des Informationsaustauschs: „Der Nutzen solcher gegenseitigen Informationen ist evident.“ Allerdings müssen hierfür die verfügbaren neuen technischen Mittel — Datenträgersysteme — eingesetzt werden.

Spénales sehr sorgfältig ausgearbeitete Vorschläge fanden einige Jahre später eine eindrucksvolle Weiterführung. Einen ähnlich umfassenden Bericht nämlich gab während der Madrider Konferenz am 30./31. Mai 1980 der Präsident des französischen Senats und Europäer der ersten Stunde: Alain Poher¹⁹⁾. Er gehört seit nahezu dreißig Jahren europäischen parlamentarischen Gremien an und darf als einer der erstrangigen Sachkenner auf diesem Gebiet gelten, so daß seinem Bericht besondere Bedeutung beizumessen ist. Einige wesentliche Auszüge seien kurz zitiert:

Poher geht davon aus, daß sich der Einfluß der nationalen Parlamentarier innerhalb des Europäischen Parlaments beträchtlich verringert habe und noch weiter abnehmen werde. — Von 434 Mitgliedern sind zur Zeit 104 Inhaber eines Doppelmandats. Von 81 deutschen Mitgliedern sind zur Zeit noch zwei Doppelmandatäre. — Umgekehrt habe das Europäische Parlament jetzt zweimal weniger „Botschafter“ in den nationalen Parlamenten. Das heißt, der direkte Einfluß der nationalen Parlamente hat sich innerhalb des Europäischen Parlaments sehr vermindert und der Einfluß der europäischen Parlamentarier innerhalb der nationalen Parlamente ist im allgemeinen geringer geworden.

¹⁹⁾ Cortes Generales, Conferencia de Presidentes de asambleas parlamentarias de Europa, Madrid, 30./31. Mai 1980.

Poher schlägt vor, Beziehungen auf der Ebene der Fraktionen, der Parlamentsausschüsse und der Verwaltungen zu entwickeln. Hinsichtlich der Verbindungen zwischen den Fraktionen führt Poher die Möglichkeit an, mit beratender Stimme an den Sitzungen der nationalen Fraktionen bzw. ihrer Gremien teilzunehmen (wie es bei den deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments der Fall ist).

Hinsichtlich der Zusammenarbeit der Ausschüsse konstatierte Poher folgenden augenblicklichen Stand der Überlegungen bei den nationalen Parlamenten: Das „Fehlen einer Zusammenarbeit (in Großbritannien), Erwägungen bezüglich einer eventuellen Zusammenarbeit (Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, Irland), die Möglichkeit der Durchführung von Anhörungen (Frankreich), Dialog dank eines spezifischen Organs (Dänemark), Verbindungen zu gewissen Arbeiten der nicht spezialisierten Ausschüsse (Belgien, Italien)“.

In Belgien sind die Überlegungen über die Zusammenarbeit am weitesten fortgeschritten: „Im Senat können die acht belgischen Mitglieder, die das europäische Einzelmandat innehaben, auf eigenen Antrag und in Übereinstimmung mit dem betreffenden Ausschuß zu Informationszwecken an den Ausschußsitzungen teilnehmen. Sie können auch durch einen der Ausschüsse zur Teilnahme — mit beratender Stimme — an einer Sitzung aufgefordert werden oder auch zur Vorlage eines Berichts über Probleme, die für Belgien von besonderem Interesse sind und im Europäischen Parlament diskutiert werden. Im Abgeordnetenhaus wird auf experimenteller Basis das gleiche Verfahren angewandt... Ebenso wird in Betracht gezogen werden, den belgischen Mitgliedern mit Einzelmandat die Möglichkeit einzuräumen, auf schriftlichem Wege Fragen an die belgischen Minister zu stellen.“

Die Schlußfolgerungen, die Poher aus seinem faktenreichen Bericht zieht, seien unverkürzt wiedergegeben. Die europäischen interparlamentarischen Beziehungen sollten auf der Grundlage folgender Prinzipien aufgebaut sein:

Herstellung von Verbindungen zwischen den nationalen Parlamenten und den Einzelmandatären:

Die nationalen Parlamente sollten sich darum bemühen, aus den Kenntnissen und der Erfahrung der Einzelmandatäre ihres Landes Nutzen zu ziehen.

Es könnten in folgender Weise Verbindungen geknüpft werden:

— durch die Fraktionen (Teilnahme *ex officio* an den Tätigkeiten der Arbeitsgruppen, Teilnahme mit beratender Stimme an den Arbeiten der nationalen Fraktionen, Ernennung von Koordinatoren, Kooperation auf der Ebene der Sekretäre usw.);

— durch die Parlamentsausschüsse, die nicht in den Angelegenheiten der Gemeinschaft spezialisiert sind (Anhörungen);

— durch die parlamentarischen Ad-hoc-Organen (Europäische Ausschüsse, Delegationen für die Europäischen Gemeinschaften).

Die nationalen Parlamente sollten des Weiteren bestrebt sein, den Einzelmandatären die Ausübung ihres europäischen Mandats zu erleichtern. In dieser Perspektive erscheint der Zugang zu den Diensten des nationalen Parlaments wünschenswert, vor allem was die Dokumentationsdienste betrifft.

Organisation der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten.

Austausch von Informationen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament:

Die nationalen Parlamente müssen in systematischer Weise über die Arbeiten des Parlaments auf dem laufenden gehalten werden.

Dies setzt vor allem voraus:

— eine häufigere offizielle Übermittlung der Beschlüsse an die nationalen Parlamente;

— die Möglichkeit für alle nationalen Parlamentarier, eine zusammengefaßte Information über die Sitzungen des Parlaments zur Verfügung zu haben (aus den Diensten des Europäischen Parlaments stammende Informationen, kurzgefaßte, von den Beamten des Verbindungsbüros angefertigte Resümees, oder im Namen der Mitglieder des Europäischen Parlaments ausgearbeitete Informationsberichte);

— die Möglichkeit für die Parlamentarier, sich auf ihren Antrag hin die Sitzungsdokumente des Parlaments zu verschaffen.

Zur Verstärkung des Austauschs von Informationen ist die Existenz einer Verwaltungsantenne der nationalen Parlamente an dem Ort erforderlich, wo die Sitzungen stattfinden.

Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament:

In Anbetracht der bedeutenden Rolle, welche die nationalen Parlamente weiterhin, insbesondere bezüglich der Kontrolle der europäischen Politik der Regierungen, spielen werden, erweist sich eine enge Zusammenarbeit als unumgänglich.

Diese muß nicht nur auf der Ebene der Fraktionen, sondern auch auf dem Niveau der Parlamentsausschüsse vorgesehen werden.

Es wäre wünschenswert, daß bei einer Revision der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments ein neues Kapitel eingefügt würde, das die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten behandelt.

In dieser Hinsicht kann folgendes in Betracht gezogen werden:

— Sitzungen der Ausschüsse des Europäischen Parlaments mit Delegationen der nationalen Parlamentsausschüsse nach dem Beispiel des vom Verkehrsausschuß des Europäischen Parlaments vorgeschlagenen Verfahrens;

— Anhörungen von Mitgliedern der Ausschüsse des Europäischen Parlaments durch die Ausschüsse der nationalen Parlamente — und umgekehrt;

— die Bestimmung von Korrespondenten in den verschiedenen Ausschüssen auf europäischer und nationaler Ebene;

— die Einladung von Delegationen der nationalen Parlamentsausschüsse zur Teilnahme an bestimmten öffentlichen Sitzungen des Europäischen Parlaments;

— eventuell die Bildung einer Delegation innerhalb des Europäischen Parlaments, die mit den Beziehungen zu den nationalen Parlamenten beauftragt wäre.

Mit diesem Bericht ist nicht nur eine richtungweisende Orientierung für alle Beteiligten entstanden, sondern es ist die allgemeine Richtung angegeben, in der sich die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet vollziehen sollte, wenn nicht das Europäische Parlament in eine Isolierung geraten soll, die allen künftigen Integrationsbemühungen schadet.

Bericht des House of Lords

munity Secondary Legislation" vom 25. Oktober 1973²⁰), behandelten zwar auch dieses Thema, waren jedoch von einer anderen Zielsetzung bestimmt. In diesen Berichten ging es in

²⁰) London 1973, Her Majesty's Stationary Office.

Ein einziges nationales parlamentarisches Gremium, nämlich das britische Oberhaus, hat systematische Überlegungen über das Problem der Zusammenarbeit angestellt. Die Berichte des Unterhauses, so der „Second Report from the Select Committee on European Com-

erster Linie darum, herauszufinden, wie das größtmögliche Maß an Souveränität in europäischen Angelegenheiten auch nach dem Beitritt Großbritanniens in die Europäische Gemeinschaft beim Unterhaus verbleiben könne. Dies ergibt sich zweifelsfrei aus der Debatte des Unterhauses über diesen Bericht²¹⁾. Der am 25. Juli 1978 vom Oberhaus publizierte Bericht „Relations between the United Kingdom Parliament and the European Parliament after direct elections“²²⁾ handelt die Probleme, die sich infolge der erschwerten Verbindung zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten nach Aufhören des Doppelmandats stellen, in systematischer Weise ab.

Zur Überwindung dieser Schwierigkeiten werden konkrete Vorschläge gemacht: die zeitweilige Mitgliedschaft der EP-Mitglieder des Britischen Parlaments in Ober- und Unterhaus; Bildung eines Grand Committee, in dem Gemeinschaftsangelegenheiten mit den britischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments in Anwesenheit von Regierungsmitgliedern diskutiert werden; Teilnahme der britischen Mitglieder des Europäischen Parlaments an Sitzungen der Prüfungsausschüsse für die europäische Gesetzgebung, die in beiden Häusern existieren; Anhörung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments durch Ausschüsse des nationalen Parlaments; Teilnahme von Mitgliedern des nationalen Parlaments an den Arbeiten des Europäischen Parlaments; Zugang der britischen Mitglieder des Europäischen Parlaments zu den Einrichtungen von Westminster; Austausch von Drucksachen und Informationen. Weitere Vorschläge von Bedeutung sind: die Errichtung eines Verbindungsbüros des Europäischen Parlaments für seine britischen Mitglieder in der Nähe von Westminster; Dienstleistungen für die britischen Mitglieder, die von einem kleinen nationalen Sekretariat erbracht werden; Aufrechterhaltung der Verbindung zwischen den britischen Mitgliedern des Europäischen

Parlaments und der nationalen Regierung; Verbindung zu den Fraktionen von Westminster. Eine ausführliche Wiedergabe dieser Vorschläge einschließlich eines Kommentars findet sich in „Integration 2/79“, herausgegeben vom Institut für Europäische Politik, Bonn²³⁾.

Von einer Verwirklichung dieser Vorschläge hat man bisher noch nicht viel gehört. Eher scheint, wenigstens in Großbritannien, die Entwicklung in Richtung einer Bemerkung zu verlaufen, die einer der ehrenwerten Lords bei der Vorlage dieses Berichts im Oberhaus machte: „Wir haben nun diese etwas exotischen und verdächtigen Burschen (die neuen Mitglieder des Europäischen Parlaments) ihrem Schicksal überlassen; nun wollen wir sie vergessen, und je weniger wir von jetzt an von ihnen hören, um so besser.“²⁴⁾

In dieser Meinung werden wir bestärkt durch den in der „Times“ vom 2. Januar 1980 wiedergegebenen „Streit über die Benutzung von Einrichtungen in Westminster durch Euro-MPs“. Dort steht u. a. zu lesen: „Trotz all des schönen Geredes vor den Direktwahlen über Beziehungen zwischen den nationalen und den europäischen MPs wird ein Mitglied des Europäischen Parlaments, das nach Westminster kommt, jetzt von den Pförtnern wie jeder andere Bürger behandelt, es sei denn, er oder sie ist oder war Mitglied des Westminster-Parlaments. Dies trifft nur auf 10 von den 81 zu.“

Man erfährt, daß die beiden großen Parteien die Mitglieder des Europäischen Parlaments pauschal eingeladen haben, an sie interessierenden Sitzungen ihrer Arbeitsgruppen in den Ausschußräumen des Unterhauses teilzunehmen. Ein britisches Mitglied des Europäischen Parlaments sagte dazu: „Wir haben diese pauschalen Einladungen, bei denen man sagt: ‚Kommen Sie doch mal auf einen Drink vorbei; man weiß aber genau, daß es nicht geschieht.“

Neue Initiativen des Europäischen Parlaments

Der Politische Ausschuß des neuen Europäischen Parlaments mißt den Verbindungslinien zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament die ihnen zu-

kommende Bedeutung zu. Er hat einen Unterausschuß „Institutionelle Probleme“ eingesetzt, dessen Vorsitzender, Charles-Ferdinand

²¹⁾ House of Commons, Official Report, Parliamentary Debates (Hansard), Vol. 867, No. 49, 24th January 1974, col. 1906 ff.

²²⁾ London 1978, Her Majesty's Office.

²³⁾ H. Ferdinand, Beziehungen zwischen dem Parlament des Vereinigten Königreichs und dem Europäischen Parlament nach den Direktwahlen, S. 70–79.

²⁴⁾ A. a. O., S. 79.

Nothomb, sich im Mai 1980 an die Präsidenten der Parlamente der Neun wandte und ihnen präzise formulierte Vorschläge unterbreitete. Wenn es sich auch dabei nur um allererste Entwürfe handelt, ist damit doch die Diskussion in ein sozusagen amtliches Stadium getreten. Deshalb seien Nothombs Vorschläge in aller Kürze wiedergegeben:

1. Sinnvolle Abstimmung der Terminplanung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bei bestimmten Debatten;
2. gemeinsame jährliche Tagungen der Vorsitzenden von Fachausschüssen;
3. Zusammenarbeit der beiderseitigen Berichtserstatter;
4. auf Berichten, die entweder von Mitgliedern der nationalen Parlamente oder des Europäischen Parlaments erstattet werden, basierende gleichzeitige Debatten;
5. Zusammenarbeit der Verwaltungen;
6. Unterrichtung über Rechtsakte;
7. neue Instrumente der Informationspolitik;
8. Halbjahrestreffen des Präsidenten des Europäischen Parlaments mit den Präsidenten der nationalen Parlamente.

Dies ist nun erstmals eine vom Europäischen Parlament selbst ausgehende Initiative, die zwar nicht in der umfassenden Weise wie der Poher-Bericht alle Gesichtspunkte der transnationalen Verbindung behandelt, sich aber auf wesentliche Teilbereiche bezieht. Der Präsident des Deutschen Bundestages, Richard Stücklen, leitete dem Vorsitzenden des Politischen Ausschusses des Europäischen Parlaments, dem italienischen Christdemokraten Mariano Rumor, eine Stellungnahme zu diesen Vorschlägen zu. (Der Berichtserstatter Nothomb, Präsident des Belgischen Abgeordnetenhauses, war inzwischen zum belgischen Außenminister ernannt worden. Er wurde durch den französischen Abgeordneten André Diligent, Mitglied der Fraktion der Europäischen Volkspartei, ersetzt.)

Präsident Stücklen erklärte, daß er in der Zielsetzung des Berichts völlig mit Präsident Nothomb übereinstimme. Neue und strukturelle Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten seien, insbesondere nach dem in absehbarer Zeit zu erwartenden Verschwinden des Doppelmandats, dringend erforderlich.

Im einzelnen kommentierte Präsident Stücklen die Vorschläge Nothombs folgendermaßen:

Die sinnvolle Abstimmung von Terminen der Plenarsitzungen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bei bestimmten großen Aussprachen sei wünschenswert. Die Erfahrungen der Vergangenheit lehrten jedoch, daß eine solche Abstimmung wegen des völlig verschiedenen Sitzungsrythmus der beteiligten Parlamente nur in Ausnahmefällen zustande kommen könne.

Gemeinsame Besprechungen der Vorsitzenden von Fachausschüssen der beiderseitigen Gremien werden voll akzeptiert, da sich hieraus eine Verbesserung der Gesetzgebung der Gemeinschaft ergeben könne. Da die Vertretung nach außen sowohl im Europäischen Parlament wie auch im Deutschen Bundestag von den Präsidenten der Häuser wahrgenommen werde, würden solche Zusammenkünfte im Benehmen mit den Präsidenten zu veranstalten sein.

Zeitlich abgestimmte Debatten in den Mitgliedsparlamenten über Themen von europäischem Interesse auf der Grundlage von Berichten der nationalen Parlamente oder des Europäischen Parlaments versprächen eine verbesserte Einheit der Aktion.

Die von Präsident Nothomb angeregte Zusammenarbeit der administrativen Dienste sei bereits weitgehend verwirklicht. Präsident Stücklen weist in diesem Zusammenhang besonders auf die institutionalisierte Zusammenarbeit der wissenschaftlichen Dienste in Form des Europäischen Zentrums für Wissenschaft und Dokumentation hin (eine Einrichtung, die übrigens auf Vorschlag der Konferenz der europäischen Parlamentspräsidenten entstanden ist).

Bedenken werden bei dem Vorschlag erhoben, die nationalen Parlamente sollten das Europäische Parlament über gewisse Formalitäten bei Rechtsakten unterrichten, etwa bei Ratifizierungen, Abstimmungen bei Richtlinien etc. Präsident Stücklen weist darauf hin, daß die Kommission in ihrer vertragsmäßigen Rolle als das für die Durchführung der Römischen Verträge zuständige Gemeinschaftsorgan nicht beeinträchtigt werden dürfe, und eine solche Beeinträchtigung könnte sich unter Umständen ergeben, wenn das Europäische Parlament mit einer solchen Mitteilung der nationalen Parlamente Funktionen übernehme, die nach dem Vertrag der Kommission zukämen. Für denkbar wird gehalten, daß die nationalen Parlamente dem Europäischen Parlament darüber Mitteilung machen, was aus seinen Entschließungen geworden ist.

Ohne Einschränkungen wird die Idee eines monatlich zweimal erscheinenden Informationsbulletins sowie die vorgesehene Umgestaltung der Büros des Europäischen Parlaments in den Hauptstädten der Mitgliedsländer zu „Informationsdreh scheiben“ befürwortet. Jede Verbesserung der Information könne sich nur positiv auf die Beziehungen der Gremien auswirken.

Auch bei dem Vorschlag für regelmäßige Konferenzen der Präsidenten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente werden die bekannten Terminschwierigkeiten angeführt, die einem solchen Vorhaben entgegenstünden. Mit gezielter Thematik einberufene Sitzungen seien vorzuziehen.

Mit dieser Stellungnahme hat sich der Bundestagspräsident mit einem gewichtigen Wort der nun schon langen Reihe derer angeschlossen, die eine Intensivierung der beiderseitigen Beziehungen für unabdingbar halten.

Wie bekannt geworden ist, hat der Nachfolger Nothombs als Berichterstatter des Unterausschusses „Institutionelle Probleme“ des Politischen Ausschusses des Europäischen Parlaments, André Diligent, im Oktober 1980 den Entwurf eines Berichts über „Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten“ vorgelegt, in dem die Vorschläge Nothombs wiederaufgenommen werden. Die Diskussion des Berichtsentwurfs ist im Gange, und bis zur Beschlußfassung werden noch einige Monate vergehen. Da die Entschließung den nationalen Parlamenten zugeleitet werden wird, werden diese Gelegenheit haben, sich zu äußern. Der Beobachter der europäischen Szene verzeichnet jedenfalls mit Befriedigung, daß sich die Einsicht in die Notwendigkeit struktureller Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten durchzusetzen beginnt.

Geschäftsordnungsmäßige Festlegung der Zusammenarbeit?

Wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, geht in der Gemeinschaft nichts schnell. Hierfür läßt sich nicht nur der zwanzigjährige Leidensweg der Direktwahl anführen, sondern auch viele andere Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft, die sich über Jahre hinzogen. Bei der Neuartigkeit aller gesetzgeberischen Vorgänge und bei der Vielfalt der Interessen, die ausgeglichen werden müssen, ist dies auch gar nicht erstaunlich. Auch hier, auf diesem Gebiet der Verbindung zwischen dem Europäischen Parlament und seinen Kollegialparlamenten, wird, wie der vorstehende Bericht zeigt, seit vielen Jahren über Möglichkeiten und Formen der Zusammenarbeit nachgedacht. Wie verschieden sich die erzielten Ergebnisse ausnehmen, ist aus dem Poher-Bericht ersichtlich. Bis jetzt gehen die Mitgliedsparlamente auf diesem Gebiet ihren eigenen Weg, und wie überall gibt es auch hier maximale und minimale Lösungen. Der aber sonst in der Gemeinschaft manchmal beliebte kleinste gemeinsame Nenner würde mit Sicherheit auf diesem Gebiet nicht ausreichen, um eine Kooperation zu gewährleisten, die für das weitere Funktionieren des parlamentarischen Bereichs der Gemeinschaft unentbehrlich ist.

Der Vorschlag, ein eigenes Kapitel über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments aufzunehmen, zeigt die in etwa

einzuschlagende Richtung an. Wenn auch durch eine solche geschäftsordnungsmäßige Regelung, mit der ein weiteres mal Neuland innerhalb der Gemeinschaft beschritten würde, keine Bindung der nationalen Parlamente erfolgen kann, wären damit doch unübersehbare Ansatzpunkte für die nationalen Parlamente gegeben. Bei allen Überlegungen, die in dieser Frage in den Parlamenten der Mitgliedsländer der Gemeinschaft angestellt wurden, schwang in der Vergangenheit immer die Ungewißheit darüber mit, was das Parlament eigentlich selber will. Man kann davon ausgehen, daß bei der in einigen Monaten zu erwartenden Beschlußfassung nicht mehr grundsätzlich von der nun eingeschlagenen Richtung abgewichen wird.

Dabei wird es übrigens nicht erforderlich sein, das wichtigste Element der Zusammenarbeit, nämlich die Fühlungnahme der Fraktionen, in den Katalog der geschäftsordnungsmäßigen Bestimmungen aufzunehmen. Die Regelung dieser Frage ist das ausschließliche Vorrecht der Beteiligten. Auf den anderen in Betracht kommenden Ebenen — in den Beziehungen „von Haus zu Haus“, von Ausschuß zu Ausschuß und auch von Verwaltung zu Verwaltung — würde sich jedoch eine geschäftsmäßige Festlegung sehr empfehlen, wie sie zum Beispiel in den Geschäftsordnungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

und der WEU-Versammlung bereits besteht²⁵). Unerlässlich wäre eine solche Festlegung sicher, wenn dem Vorschlag entsprochen werden würde, im Europäischen Parlament ei-

nen Ausschuß für die Verbindung zu den nationalen Parlamenten — oder wie immer ein solches Organ heißen könnte — einzusetzen.

Beschlüsse des Bundestages

Auch im Deutschen Bundestag ist im Zusammenhang mit der Direktwahl über die Beziehungen zum Europäischen Parlament nachgedacht worden. Das Ergebnis war die im Jahre 1979 erfolgte Einsetzung einer Kommission des Ältestenrates „zur Behandlung von Fragen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Deutschen Bundestag“, die sich aus erfahrenen Europapolitikern der Fraktionen zusammensetzte und sich unter der Leitung des Abgeordneten Gerhard Kunz (Berlin) (CDU/CSU) zunächst der Regelung jener technischen Fragen zuwandte, die bei einer Verbindung der deutschen Einzelmandatare zum Bundestag bedacht werden müssen. Die Kommission hat die sachlichen und personellen Voraussetzungen für die Verbindungsaufnahme der korrespondierenden Fraktionen geschaffen. Die Zusammenarbeit auf Fraktionsebene ist inzwischen in Gang gekommen. Nach entsprechenden Änderungen der Fraktionsgeschäftsordnungen können die deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments mit Rederecht an den Fraktionssitzungen teilnehmen, die Inhaber von Leitungsfunktionen auch an den Tagungen der Fraktionsvorstände. Die Verbindung der Fachschüsse wird durch Koordinatoren gewährleistet. Trotz der allseits überlasteten Terminpläne beginnt sich eine sachentsprechende Zusammenarbeit abzuzeichnen.

Indessen war eine andere wesentliche Vorfrage der transnationalen Beziehungen vom Deutschen Bundestag zu lösen. Es gelang dem Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft nicht, sich auf eine gemeinschaftliche Lösung der Frage der Entschädigungen (Diäten) für die Mitglieder des Europäischen Parlaments zu einigen, so daß auch die direkt gewählten Abgeordneten — wie früher die delegierten — hinsichtlich ihrer Bezüge an die Heimatparlamente angebunden wurden. Insofern besteht zunächst einmal eine enge Bindung an die nationalen Parlamente, die etwa in der Bundes-

republik Deutschland ihren Ausdruck darin fand, daß die 81 deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments weitgehend in ihren Rechten mit den Bundestagsmitgliedern gleichgestellt wurden²⁶). Diese Entwicklung war nach dem Scheitern der „europäischen“ Lösung im Ministerrat zwangsläufig, da den Mitgliedern des Europäischen Parlaments nicht zuzumuten war, daß sie sich ohne die nun einmal unumgängliche persönliche Absicherung ans Werk machten.

Freilich, diese Lösung weist mehr als Schönheitsfehler auf. Dabei halten wir die unterschiedlichen Diäten, die in den einzelnen Ländern gezahlt werden, die alle solche „nationalen“ Lösungen getroffen haben, noch nicht einmal für den erheblichsten Nachteil. Bei einer Stufung der Diäten zwischen 2000 und 7500 DM liegt allerdings die Versuchung nahe, von verschiedenen Klassen von Mitgliedern zu sprechen²⁷). Der viel wesentlichere Nachteil ist jedoch für das Europäische Parlament dadurch entstanden, daß seine Eigenpersönlichkeit und seine Souveränität durch diese „nationale“ Lösung gelitten haben. Daß diese Minderung der Souveränität zum entscheidenden Zeitpunkt des Neubeginns des Parlamentes erfolgte, in dem die Weichen für lange Zeit gestellt werden, lastet auf der neuen Versammlung als schwere Hypothek. Und am bedauerlichsten ist es, daß eine Änderung des derzeitigen Verfahrens nicht abzusehen ist, da ein Akkord des Ministerrates in dieser Frage außer Reichweite scheint. Der Ministerrat weigerte sich sogar, der symbolischen Erwähnung der Diäten im Haushaltsplan der Gemeinschaft mit einer Rechnungseinheit zuzustimmen.

Wie alle anderen Organe des Bundestages hat auch die erwähnte Kommission mit Ablauf der Legislaturperiode ihre Tätigkeit eingestellt; eine Wiederaufnahme der Tätigkeit in der 9. Legislaturperiode würde besonders durch den Umstand begünstigt werden, daß das Eu-

²⁵) Art. 15 und 45 der Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und Art. 42a der Geschäftsordnung der Versammlung der Westeuropäischen Union.

²⁶) BGBl. I vom 22. September 1980, S. 1752.

²⁷) Die Diäten werden in Dänemark, Italien, den Niederlanden und Großbritannien von der Regierung bezahlt, in Belgien, in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich vom Parlament.

ropäische Parlament selbst in Form der oben erwähnten Berichtsentwürfe die Diskussion über seine Beziehungen zu den nationalen Parlamenten eingeleitet. Nach all den mehr oder weniger abstrakten Überlegungen, die im Laufe der Jahre angestellt wurden, können

nun endlich nach der zu erwartenden Beschlüßfassung durch das Europäische Parlament Konkretisierungen angepeilt werden, die sich nur vorteilhaft auf die von Bundestagspräsident Stücklen zitierte Einheit der Aktion auswirken können.

Konsultierung des Bundesrates und der Länder

Nach Artikel 2 des oben zitierten Einführungsgesetzes unterrichtet die Bundesregierung in derselben Weise wie den Bundestag auch den Bundesrat laufend über die Entwicklungen im Rat der Gemeinschaft. Es ist ohne weiteres einzusehen, daß auch der Bundesrat auf die Gesetzgebung der Gemeinschaft Einfluß zu nehmen wünscht; denn viele Verordnungen und andere Rechtstexte betreffen vorwiegend regionale Fragen. Insofern sind Bundes- und Länderinteressen hier eng verbunden. Die in Fällen besonderer Bedeutung vom Bundesratsplenium formulierten Empfehlungen informieren die Bundesregierung über die nach Meinung des Bundesrates bei den Verhandlungen einzunehmende Richtung.

Die Bestrebungen, die Einflußnahme auf den Gesetzgebungsprozeß der Gemeinschaft noch wirkungsvoller zu gestalten, führten schon im Jahre 1957 zur Berufung eines „Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften“, der von der Konferenz der Länder-

Wirtschaftsminister ernannt wird. Er unterrichtet die Länder schon in der eigentlichen Entstehungsphase der Brüsseler Vorlagen, nämlich bei den Beratungen der Kommission. Die sich hieraus ergebenden Empfehlungen der Länder werden neuerdings von diesen direkt an die Bundesregierung gerichtet mit dem Ziel, auf die Meinungsbildung der Bundesregierung schon in diesem ersten Planungsstadium einzuwirken.

Ähnlich wie sich die vom Bundestag der Bundesregierung übermittelten Meinungsäußerungen des Bundestages auf die Verhandlungsposition der deutschen Delegationen in Brüssel auswirken, können auch die vom Bundesrat oder den Ländern der Regierung mitgeteilten Empfehlungen als ein Element der Entscheidungsfindung bei der Entstehung der Gemeinschaftsvorlagen betrachtet werden. Die Mitwirkung des Bundesrates und der Länder auch bei der europäischen Integration entspricht in dieser Weise dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik.

Ulrich Weinstock: Das Schicksal Europas und die Zukunft des EG-Minister-rates

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/81, S. 3—16

Nach einem Vierteljahrhundert ist die Europäische Gemeinschaft immer noch ein „unvollendeter Bundesstaat“. Nichts deutet heute darauf hin, daß dieser Zustand sich vor der Jahrtausendwende ändern könnte. Den berühmten „point of no return“ scheint der Integrationsprozeß jedoch überschritten zu haben.

Europa gilt vielen als unregierbar, von Krisen geschüttelt und — schlimmer — als uninteressant. Sind daran allein äußere Umstände schuld, wie landläufig behauptet wird? Wohl kaum! Der — freiwillige — Prozeß der Integration von jetzt zehn Mitgliedsstaaten zu einer Einheit ist historisch ohne Vorbild, aber auch beschwerlicher, als die erste oder zweite Generation der Europäer gedacht hatte. Um aus seiner Orientierungslosigkeit herauszufinden, fehlen Europa ein Förderator, ein Programm und eine Idee. Hier liegen die wahren Ursachen für fehlende Schwungkraft und für einen gefährlichen Nihilismus hinsichtlich der Zukunft der Gemeinschaft.

Weder blanker Pragmatismus noch blinder Idealismus können Europa die verlorengegangene Handlungsfähigkeit zurückgewinnen; beide Methoden sind nicht zeitgemäß, aber auch kaum problemadäquat. Nur mit vielen kleinen Maßnahmen kann der Ministerrat wieder zum Entscheidungszentrum Europas und zu seinem eigentlichen Impulsgeber werden. Die Kommission scheint hierzu wohl kaum in der Lage, und das Europäische Parlament muß erst noch zur Kraftquelle werden. Schwerste Belastungsproben, die heranrücken, gebieten nachdrücklich eine permanente Anstrengung zur Reaktivierung des Rates. Europas Schicksal wird sich an der Vitalität des Rates entscheiden.

Horst Ferdinand: Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/81, S. 17—30

Eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und seinen Kollegialparlamenten in den nunmehr zehn Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft ist unaufgebbar. Die Direktwahl brachte zwar die praktische Auflösung der direkten Verbindung zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten. Diese sind jedoch mit der Direktwahl keineswegs aus der gesamteuropäischen Verantwortung entlassen und haben nach wie vor bei großen europapolitischen Fragen wie z. B. dem Beitritt weiterer Staaten zur Gemeinschaft (Ratifizierung der Verträge) oder den in Zukunft zu treffenden Entscheidungen über die der Gemeinschaft zufließenden Mittel Kompetenzen, die dem Europäischen Parlament fehlen. Schon von hier aus wären enge Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten gerechtfertigt.

Insbesondere die Konferenz der Präsidenten der europäischen Versammlungen hat seit 1976 detaillierte Vorschläge für die Verwirklichung einer strukturellen Verbindung zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten gemacht. Aber auch im Europäischen Parlament selbst hat in allerjüngster Zeit die Diskussion über die Gestaltung der multilateralen Beziehungen eingesetzt. Bundestagspräsident Richard Stücklen hat in diesem Zusammenhang erklärt, daß neue und strukturelle Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten nach dem in absehbarer Zeit zu erwartenden Verschwinden des Doppelmandats dringend erforderlich sind. Im Deutschen Bundestag sind schon eine Reihe von Maßnahmen getroffen worden, die die Zusammenarbeit auf der Ebene der korrespondierenden Fraktionen — dem Kernstück der interparlamentarischen Beziehungen — sichern. Nach der zu erwartenden Beschlußfassung des Europäischen Parlaments werden die nationalen Parlamente über die institutionelle Form der Zusammenarbeit „von Haus zu Haus“ (Europa-Ausschuß ect.) entscheiden müssen.