

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hans von der Groeben
Zum 25. Jahrestag
der Unterzeichnung
der Rom-Verträge

Günter Jaspert
Der Bundesrat und die
europäische Integration

Heinrich Machowski
Zur politischen Ökonomie
der Beziehungen zwischen
dem RGW und der EWG

ISSN 0479-611 X

B 12/82
27. März 1982

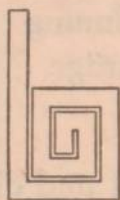
Hans von der Groeben, Dr. rer. pol. h. c., geb. 1907 in Langheim (Ostpreußen); Studium der Ingenieurwissenschaften, der Rechtswissenschaft und der Volkswirtschaft in Berlin, Bonn und Göttingen; 1951—1958 Generalreferent und dann als Ministerialdirigent Leiter der Unterabteilung Montan-Union im Bundeswirtschaftsministerium; 1955 Sprecher der Bundesregierung bei den Sachverständigenberatungen zur Vorbereitung des EWG-Vertrages; 1955/56 Mitverfasser des sogenannten Spaak-Berichtes (Modell der EWG); 1956/57 Vorsitzender des Ausschusses „Gemeinsamer Markt“ bei den Brüsseler Regierungsverhandlungen; ab 1958 Mitglied der Kommission der EWG.

Veröffentlichungen u. a.: Die Europäische Gemeinschaft zwischen Föderation und Nationalstaat, Einleitung zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Baden-Baden 1977; Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft durch Beitritt der Länder Griechenland, Spanien und Portugal. Sonderband der Reihe „Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union“, Baden-Baden 1979; Zur Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft, in: Integration 1/81, Beilage zur Europäischen Zeitung, 1969 hat der Verfasser ein „Programm für Europa“ vorgelegt, das in: Der Aufbau Europas, hrsg. v. Jürgen Schwarz, Bonn 1980, abgedruckt ist. Im Herbst 1982 erscheint eine Geschichte des Aufbaus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958 bis 1966) im Nomos-Verlag Baden-Baden.

Günter Jaspert, geb. 1931 in Dortmund; 1952 bis 1957 Studium der Rechtswissenschaften und „political science“ in Bonn, Marburg und an der University of Arkansas; 1962 Assessor-examen in Düsseldorf; seit 1963 im Sekretariat des Bundesrates in Bonn; Sekretär der Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten, für Fragen der Europäischen Gemeinschaften, für innerdeutsche Beziehungen und für Verteidigung; Leiter der Verbindungsstelle des Bundesrates zum Europäischen Parlament.

Heinrich A. Machowski, Dr. rer. pol., geb. 1936, seit 1969 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin (West). Arbeitsgebiete: Außenwirtschaftspolitik der RGW-Länder, Integration im RGW, Ost-West-Handel, Außenwirtschaftsbeziehungen RGW-Staaten zur Dritten Welt sowie die Wirtschaftsentwicklung in Polen und in der UdSSR.

Veröffentlichungen u. a.: Außenwirtschaftliche Reformen in den RGW-Staaten, 1970; Toward a socialist economic integration in Eastern Europe, 1972; Integration im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe — Entwicklung, Organisation, Erfolge und Grenzen, 1976 (mit Jochen Bethkenhagen); Sowjetunion: Wachstumsfaktor Außenhandel, 1979; Die Verschuldung der Volksrepublik Polen gegenüber dem Westen: Gegenwärtiger Stand und Ausblick, 1980; RGW-Staaten und Dritte Welt: Wirtschaftsbeziehungen und Entwicklungshilfe, 1981 (mit Siegfried Schultz).



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

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, 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 6,50 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.

Zum 25. Jahrestag der Unterzeichnung der Rom-Verträge

Betrachtungen eines Zeitzeugen

Am 25. März 1957 wurden in Rom die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft unterzeichnet. Der 25. Jahrestag der Unterzeichnung ist Anlaß genug, eine Zwischenbilanz zu ziehen und sich über Erfolge und Mißerfolge des damals begonnenen europäischen Einigungswerkes Gedanken zu machen. Für den Beobachter der politischen Szene wird es von Jahr zu Jahr schwieriger, sich ein zutreffendes Bild vom Stand der europäischen Einigung zu verschaffen und die Möglichkeiten der weiteren Entwicklung zu beurteilen. Zu unterschiedlich und zum Teil widersprüchlich sind die Meinungen und Urteile. Einerseits hören wir von der Stagnation des Integrationsprozesses, von Krisen, die nicht gemeistert werden konnten, von der Unfähigkeit des Ministerrats und der Brüsseler Bürokratie, die anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Andererseits ist vor zwei Jahren ein Europäisches Parlament in unmittelbarer Wahl der Abgeordneten durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten gewählt worden; damit wurden neue Hoffnungen auf den Fortgang der europäischen Sache geweckt.

Die Anziehungskraft der Europäischen Gemeinschaft hat sich nicht vermindert; nachdem Griechenland im Jahre 1981 beigetreten ist, dringen Spanien und Portugal auf eine Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen und baldige Teilnahme am Prozeß der wirtschaftlichen und politischen Integration. Die handelspolitische Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft ist gewachsen; die Länder der Dritten Welt erkennen die EG als bedeutenden Verhandlungspartner und Förderer der Entwicklungspolitik an. Der Ostblock hat sich mit der Existenz der Gemeinschaft abgefunden und verhandelt mit den Vertretern der Gemeinschaft über vielfältige wirtschaftliche und politische Fragen. China bestärkt die Europäer in ihrer Einigungspolitik.

Pläne für Europa

Ein Urteil darüber, ob die europäische Integration ein Erfolg war oder ob die krisenhaften

Erscheinungen überwiegen, läßt sich nur abgeben, wenn man das Erreichte mit den Zielvorstellungen vergleicht, die von den einzelnen Betrachtern zugrunde gelegt werden. Der Gedanke, daß im Nationalstaat das Gemeinwohl und die Interessen der Bürger hervorragend verkörpert seien und daß die Vertretung nationaler Interessen für alle Staatsbürger Pflicht und oberstes Gebot wäre, wurde in Europa in den etwa 150 Jahren nach der Französischen Revolution weitgehend anerkannt und von den führenden Gruppen vertreten. Dieses Gefühl beinahe religiöser Inbrunst war so stark, daß erst die Schrecknisse und Leiden zweier Weltkriege den politisch Verantwortlichen klar machten, wohin die rigorose Vertretung nationaler Interessen und die mangelnde Bereitschaft, Lebensrecht und Lebensart anderer Menschen und Völker anzuerkennen, geführt hatten. So war der Wille zur Zusammenarbeit und zu gegenseitigem Verständnis gewachsen, die Sehnsucht nach einer haltbaren Friedensordnung stark. In Europa erforderte der Wiederaufbau große wirtschaftliche Anstrengungen, die nach den Erfahrungen der Vergangenheit nur in engem wirtschaftlichem Zusammenwirken der Länder und bei möglichst ungehindertem Austausch der Waren und Kapitalien geleistet werden konnten. Unter den Verbündeten des Zweiten Weltkrieges hatten sich schwerwiegende Meinungsverschiedenheiten ergeben, die schließlich zum Kalten Krieg führten; während in Europa der Eiserne Vorhang herunterging, wurde ein Zusammenstehen der Europäer auch aus Sicherheitsgründen immer notwendiger, um der totalitären Drohung widerstehen zu können.

Die Europäische Bewegung machte sich zum Sprecher dieser Anliegen, indem sie auf die gemeinsamen Wurzeln der christlich-abendländischen Kultur hinwies und die nationalstaatliche Ideologie durch eine geistig, politisch und wirtschaftlich fundierte Europa-Bewegung zu überwinden hoffte. Neben der Verteidigung der Errungenschaften des 19. Jahrhunderts, des Rechtsstaates, der Rechtssicherheit, der freien Meinungsäußerung, der Koalitionsfreiheit, des demokratisch-parlamentari-

schen Systems, wurden insbesondere von den „Föderalisten“ Forderungen für eine tiefgreifende Neuordnung des gesellschaftlichen Lebens in Europa vertreten, die von europäischen Institutionen herbeigeführt werden sollte. Hochfliegende Pläne wurden erörtert, die in Vorschlägen für eine Europäische Föderation oder die Vereinigten Staaten von Europa gipfelten.

Die raue Wirklichkeit

„Leicht beieinander wohnen die Gedanken, doch hart im Raume stoßen sich die Sachen“. Die Alliierten des Zweiten Weltkrieges hatten sich während der Konferenzen von Teheran und Jalta nicht mit Plänen für ein geeintes Europa beschäftigt, sondern — abgesehen von der Erörterung der Kriegsziele — ihr Interesse und ihre Anstrengungen ausschließlich auf die Gründung der Vereinten Nationen gerichtet. Die Vorstellung, daß das eben besiegte Deutschland in irgendeiner Weise ein konstruktives Element eines Vereinigten Europas sein könnte, wäre den damals handelnden Staatsmännern wohl ziemlich absurd vorgekommen. So erlebten wir im westlichen Einflußgebiet eine Restaurierung der vor dem Kriege bestehenden Nationalstaaten, während Deutschland von den Siegermächten besetzt und verwaltet wurde, soweit nicht bereits eine Abspaltung weiter Gebiete durch die grausame Vertreibung der deutschen Bevölkerung erfolgt war.

Auch die Nachkriegspolitik Englands und Frankreichs war — ungeachtet des Appells von Winston Churchill — keineswegs auf eine Versöhnung, Zusammenarbeit oder gar europäische Einigung ausgerichtet. In Frankreich herrschte der Gedanke vor, ein Wiedererstarken Deutschlands zu verhindern oder jedenfalls unter Kontrolle zu halten, während Großbritannien danach trachtete, seine frühere Weltgeltung wiederzuerlangen, indem es die besonderen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika auszubauen, die Bande zu den Mitgliedern des Commonwealth zu stärken versuchte und den Kontinentaleuropäern diese weltweiten Beziehungen vermitteln wollte. Alle englischen Nachkriegsregierungen waren sich darüber einig, daß eine Teilnahme Großbritanniens an einem engeren Zusammenschluß der westeuropäischen Staaten nicht in Betracht komme; sie standen auch später den entsprechenden Bemühungen der Kontinentaleuropäer abwartend gegenüber und wollten dafür sorgen, daß ihre eigenen In-

teressen durch einen solchen Einigungsprozeß nicht beeinträchtigt werden würden.

Es kann deshalb nicht verwundern, daß die Bemühungen um eine engere wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit sich zunächst im weltweiten Rahmen abspielten. Es entstand eine weltweite Währungs- und Handelsordnung, die auf den Prinzipien der Meistbegünstigung, der Nichtdiskriminierung, niedriger Zölle, Bekämpfung nichttarifärer Handelshemmnisse und der Konvertibilität der Währungen beruhte. Die Abkommen über den internationalen Währungsfonds, die Weltbank und das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) traten in Kraft. In Europa wurde der Straßburger Europarat gegründet, der zu einer Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf vielen Gebieten führte; in der Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) schlossen sich die westeuropäischen Staaten zusammen, um gemeinsam über die Beseitigung von nichttarifären Handelshemmnissen, insbesondere der Kontingente, zu beraten. Währungsfragen, die Vorbereitung der Konvertibilität, standen im Vordergrund eines ständigen Gedankenaustausches über die Ziele und Maßnahmen der nationalen Wirtschaftspolitik. In all diesen Organisationen wurden große Erfolge erzielt; der Wiederaufbau Europas ging dank dieser Stützen einer freiheitlichen Ordnung des Wirtschaftsverkehrs über Erwarten schnell von statten. Im Europarat und in der OEEC beschränkte man sich aber auf die herkömmlichen Methoden nationalstaatlicher Zusammenarbeit, wenn diese auch dauerhaft organisiert wurde und infolge der Gründung ständiger Sekretariate eine gewisse Eigenständigkeit gewann.

Der Schuman-Plan und das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)

Erst als sich in der französischen Regierung aufgrund der Veränderungen in der weltpolitischen Lage und des Drängens der Amerikaner die inzwischen gegründete Bundesrepublik Deutschland stärker in den Westen zu integrieren, eine Abwendung von der bisheriger restriktiven Deutschlandpolitik anbahnte, war der Boden für eine Erörterung und Inangriffnahme der Pläne und Vorstellungen der Europäischen Bewegung bereitet. Aufgrund der Vorschläge von Jean Monnet ergriff der damalige französische Außenminister Robert Schuman die Initiative für eine enge organisierte

und institutionalisierte Zusammenarbeit der westeuropäischen Länder, die sich jedoch zunächst auf die Kohle- und Stahlpolitik beschränken sollte. Bundeskanzler Konrad Adenauer nahm diese Vorschläge sehr positiv auf. Mit der Montan-Union machten daraufhin sechs Staaten Westeuropas den Versuch, auf einem beschränkten Bereich über die herkömmliche völkerrechtliche Zusammenarbeit hinauszugehen und ein System von Gemeinschaftsinstitutionen zur Festlegung und Durchsetzung der Wirtschaftspolitik zu schaffen.

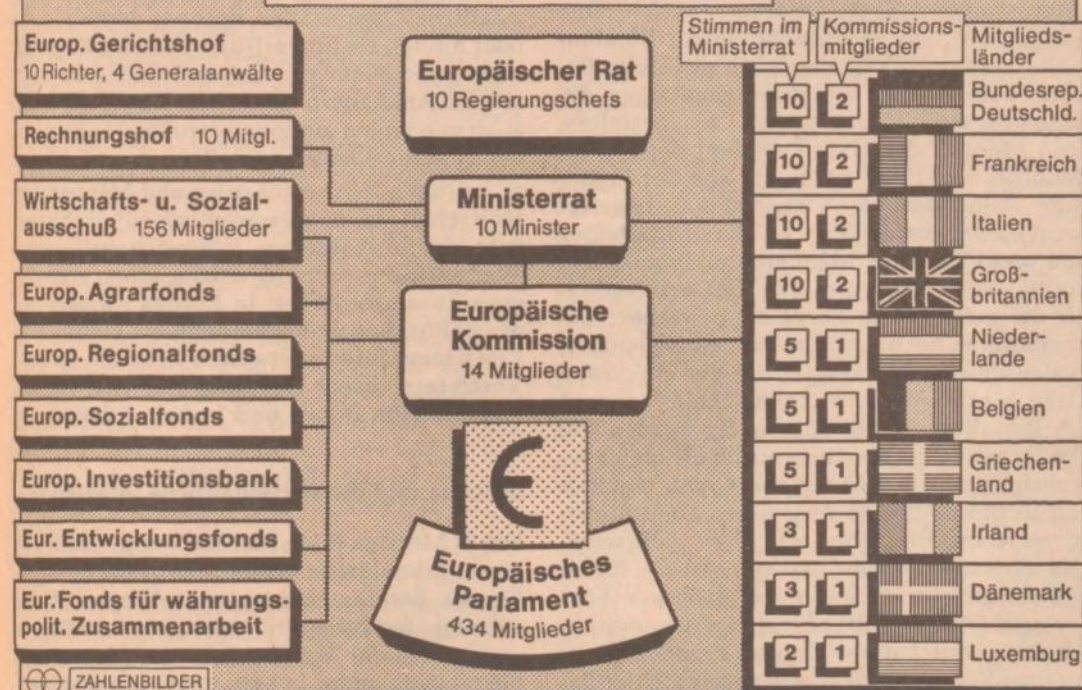
Es war ein äußerst kühner Gedanke, das eben besiegte Deutschland nicht nur an dem wirtschaftlichen Aufschwung teilhaben zu lassen, sondern es als gleichberechtigten Partner in einer Europäischen Gemeinschaft zu akzeptieren, deren unter deutscher Mitwirkung getroffenen Entscheidungen für alle Mitgliedstaaten und Bürger dieser Gemeinschaft verbindlich sein sollten. Es war ein kleiner Kreis weitblickender Männer, die unterstützt von ihren engsten Mitarbeitern diesen Versuch unternahmen. Viele Politiker und Beamte in Frankreich, Belgien und Holland standen diesem Unternehmen äußerst skeptisch gegenüber

und konnten sich nur sehr zögernd entschließen, mit den Deutschen als gleichberechtigtem Partner zusammenzuarbeiten. Wir hatten dafür Verständnis und bemühten uns den Beweis dafür zu erbringen, daß die Bundesrepublik Deutschland zur Verteidigung einer freien und demokratischen Ordnung und zur Partnerschaft bereit, geeignet und entschlossen war.

Heute scheint das alles selbstverständlich zu sein; auch wollen viele unter uns an die tiefen Wunden, die die nationalsozialistischen Untaten unseren europäischen Partnern geschlagen haben, nicht mehr erinnert werden. Wir mußten uns damals in Geduld und einiger Zurückhaltung üben und gleichzeitig die Aufgabe wahrnehmen, die deutschen Interessen zu vertreten, was übrigens von den anderen verstanden wurde. Einige bezeichnende Vorfälle sind mir aus dieser Zeit im Gedächtnis geblieben. Ich wurde 1952 zum Generalreferenten des Bundeswirtschaftsministeriums für den Schuman-Plan bestellt; bei der ersten Sitzung in Paris zur Vorbereitung der Errichtung der Hohen Behörde sprach ich „deutsch“, worauf mich der französische Vorsitzende entgeistert ansah und mir unmißverständlich zu ver-

Organe der Europäischen Gemeinschaft

EGKS — EWG — EURATOM



715 277 ZAHLENBILDER

© Erich Schmidt Verlag

stehen gab, daß ich mich an die bisherige gute Übung, französisch zu sprechen, halten sollte. Im Koordinierungsausschuß, der die Sitzungen des Ministerrates vorzubereiten hatte, hieß es lange Zeit: „nos amis français, italiens, belges, luxembourgeois, hollandais“, aber „nos collègues allemands“. Erst nach einiger Zeit erfolgte der Durchbruch mit der Formel: „nos collègues et amis allemands“. Auch auf gesellschaftlicher Ebene mußten erst einige Hürden übersprungen werden, wobei ich dankbar an die stets besonders freundschaftliche Haltung der luxemburgischen und belgischen Kollegen zurückdenke.

Die Montan-Union war kein Erfolg, da das Konzept der wirtschaftlichen Teilintegration mit schwerwiegenden Mängeln behaftet war, so daß sich die Hohe Behörde trotz formeller Befugnisse gegen die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten nicht durchsetzen konnte. Auch der Versuch, die Integration durch Schaffung einer Europäischen Armee (EVG) und einer Politischen Union, d. h. eines für die wirtschaftliche und militärische Integration zuständigen Systems von Gemeinschaftsinstitutionen voranzutreiben, scheiterte an dem Widerstand der Mehrheit in der französischen Nationalversammlung.

Es ist vielleicht für die jüngere Generation ganz hilfreich zu wissen, wie schwierig damals für uns der Einstieg in den Kreis der freiheitlichen westeuropäischen Völker war. Die Verhandlungen über die Errichtung der Montan-Union und die EVG, aber auch die Hohe Behörde selbst, haben viel dazu beigetragen, die Zusammenarbeit erfolgreich zu gestalten. Jean Monnet, der erste Präsident der Hohen Behörde, und Franz Etzel, der von der Regierung Adenauer als Vizepräsident benannt worden war, verstanden es, ihre Mitarbeiter und weitblickende Männer und Frauen aus Politik, Wirtschaft und den Gewerkschaften für die europäische Sache zu gewinnen. Luxemburg wurde ein Forum für den Gedankenaustausch, für die Erörterung der Zukunftspläne, für die Abgleichung der Interessen und die Bewältigung von Krisen. So wurden die Deutschen nicht nur theoretisch als gleichberechtigt und als Partner anerkannt, sondern voll in die politische Zusammenarbeit einbezogen. Ganz abgesehen von allen politischen und wirtschaftlichen Überlegungen, die für einen Zusammenschluß der europäischen Länder sprachen, war dies für meine Generation (1907) eigentlich das wichtigste Ergebnis unserer Bemühungen. Wir waren bereit, auf der Basis der vollständigen Gleichberechtigung

Frankreich eine führende Rolle im Einigungsprozeß zuzugestehen, sofern Frankreich eingeschlossen war, die Politik Robert Schumans fortzusetzen.

Wie sollte es weitergehen?

Das Scheitern des EVG-Vertrages und die Schwierigkeiten, in denen sich die Montan-Union befand, machten es notwendig, die bisherigen Integrationsansätze einer kritischen Prüfung zu unterziehen, sich über die Ziele der Integration klar zu werden und über die Methoden zu ihrer Verwirklichung zu einigen. Entscheidend kam es aber darauf an, was sich nach den bisher gemachten Erfahrungen im politischen Kräftefeld verwirklichen lassen würden.

Darüber wurden damals (1955) sehr unterschiedliche Meinungen vertreten, die sich etwa wie folgt zusammenfassen lassen:

a) Den europäischen Föderalisten schwebte als Endziel ihrer Bemühungen die Errichtung eines Europäischen Bundesstaates vor.

b) Die Anhänger eines Europas der Staaten oder Vaterländer, die zwar eine verstärkte Zusammenarbeit der europäischen Länder auf allen Gebieten der Innen- und Außenpolitik anstrebten, standen aber einer rechtlichen Einschränkung der nationalen Souveränität sehr kritisch gegenüber und lehnten eine bundesstaatliche Organisation Europas deswegen ab oder hielten sie für verfrüht. Diese Auffassung wurde vor allem von General de Gaulle und seinen Anhängern vertreten, sie wurde aber auch von vielen „nationalbewußten“ Politikern der anderen Ländern geteilt.

c) Politiker, Wissenschaftler und Männer der Wirtschaft, denen es wesentlich auf die Sicherung der freiheitlichen Weltwirtschafts- und Weltwährungsordnung ankam, sahen eine engere Zusammenarbeit in Europa weniger als ein politisches Anliegen denn als Beitrag zur Erreichung ihrer weltweiten Ziele an. Zu den Vertretern dieser Richtung gehörten vor allem Wilhelm Röpke und Ludwig Erhard.

Messina und die wirtschaftliche Integration

Die in Messina Ende Mai 1955 eingesetzte Regierungskonferenz erhielt den Auftrag, einen für alle Beteiligten gangbaren Weg zur Fortsetzung des Integrationsprozesses zu finden — eine bei der Vielfältigkeit der Meinungen, die oft zueinander in krassem Gegensatz standen, wahrlich nicht leichte Aufgabe. Die Bun-

desrepublik Deutschland nahm an diesen Verhandlungen zum ersten Mal als völlig freier und gleichberechtigter Partner teil, während bei den Verhandlungen über die Montan-Union noch die vielfachen Bindungen des Besatzungsrechts bestanden hatten und die Auseinandersetzungen über den EVG-Vertrag durch die ungelöste Frage eines deutschen Verteidigungsbeitrages belastet waren. Mit dem Deutschlandvertrag waren die wesentlichen Beschränkungen der deutschen Souveränität fortgefallen; durch den Beitritt zur NATO wurde die Bundesrepublik grundsätzlich als gleichberechtigter Bündnispartner anerkannt. Die Handlungsfreiheit nach innen und außen war also wiedergewonnen. Diese veränderte Situation hat es der Bundesrepublik Deutschland gestattet, ihre Interessen in den Regierungsverhandlungen wirksam zu vertreten, ihre Vorstellungen über eine wünschenswerte Wirtschaftsordnung ins Spiel zu bringen und den Vertrag in diesem Sinne maßgebend zu beeinflussen. Die Verhandlungen waren durch zwei umfangreiche Gutachten des wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums über die europäische Integration und durch eingehende Vorarbeiten insbesondere im Bundeswirtschaftsministerium vorbereitet worden.

Schon in den Vorverhandlungen des Jahres 1955 konnte zwischen den niederländischen, belgischen, italienischen und deutschen Delegierten weitgehende Übereinstimmung über einige Grundfragen des zukünftigen Gemeinsamen Marktes erzielt werden. Der französische Delegierte hielt sich in diesem Stadium noch sehr zurück und beschränkte sich auf wohlwollende Neutralität und technische Mitarbeit. Man entschied sich für eine Zollunion und nicht für eine Freihandelszone, für die Einbeziehung der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt, für eine wirksame europäische Wettbewerbsordnung und die Freiheit aller Produktionsfaktoren. Der gemeinsame Außentarif sollte dem gewogenen Durchschnitt aller bisher angewandten nationalen Tarife entsprechen. Die Gemeinschaftsinstitutionen sollten in der Lage sein, die Regeln des Vertrages in die Wirklichkeit umzusetzen und für die Beachtung der Vertragsbestimmungen zu sorgen.

Nach Vorlage der Ausschlußberichte entschied sich der Vorsitzende der Regierungskonferenz, der belgische Außenminister Paul Henri Spaak, für die Vorlage eines Berichts über Möglichkeiten, Ziele und Methoden der weiteren Integration an den Regierungen der

Mitgliedstaaten der Montan-Union. Spaak ergänzte seinen belgischen Beraterstab durch den Franzosen Pierre Uri und mich. Wir erhielten den Auftrag, den Bericht vorzubereiten; seine einzelnen Teile wurden unter Vorsitz von Spaak von den Vertretern der Regierungen diskutiert und gutgeheißen. Die Schlußredaktion wurde wiederum von Uri und mir vorgenommen. Nach Billigung durch die Vertreter der Mitgliedstaaten konnte der Bericht im Frühjahr 1956 den Regierungen vorgelegt werden. Es war uns gelungen, die marktwirtschaftliche Konzeption durchzusetzen und institutionell abzusichern. In den darauf folgenden Regierungsverhandlungen wurde mir der Vorsitz des Ausschusses Gemeinsamer Markt übertragen, der die Aufgabe hatte, die materiellen Bestimmungen des EWG-Vertrages zu erarbeiten.

Die französische Delegation hatte sich in den Vorverhandlungen des Jahres 1955 mehr rezeptiv verhalten, da die Regierung noch nicht sicher war, ob sie den Gedanken eines Gemeinsamen Marktes akzeptieren könnte. Erst die Regierung Mollet (ab Januar 1956) beschloß, sich stärker europäisch zu engagieren. Nachdem im Juli 1956 auch die Debatte in der französischen Nationalversammlung günstig für die Fortführung der wirtschaftlichen Integration ausgegangen war, beteiligte sich die französische Delegation aktiv an der Gestaltung des Vertrages. Die Konzeption lag durch die Vorverhandlungen und den Spaak-Bericht bereits weitgehend fest; es gelang aber auch, die französische Zustimmung zu dieser Konzeption zu erhalten. Einerseits mehrten sich auch in Frankreich, besonders in Kreisen der hohen Wirtschaftsbükratie, die Stimmen, die eine allmähliche Abkehr von den merkantilistischen Traditionen empfahlen, andererseits wurde die Zustimmung zu dieser Integrationskonzeption dadurch erleichtert, daß der Souveränitätsverzicht überschaubar blieb. Der Vertrag wurde in den nationalen Parlamenten ratifiziert, nachdem sich in Frankreich ein Stimmungsumschwung im Zusammenhang mit dem mißglückten Suez-Abenteuer vollzogen hatte. Empörung über die amerikanische Haltung und Enttäuschung über die Briten führten zu einer stärkeren Hinneigung zur europäischen Integration und zu einer Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland. Auch der einstimmige Beschluß der Regierungen, den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Professor Dr. Walter Hallstein, zum ersten Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu be-

stellen, zeigte, wie sehr sich seit den Zeiten der Schuman-Plan-Initiative die Dinge zugunsten einer gleichberechtigten Mitwirkung der Deutschen verschoben hatten.

Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)

Zur Durchführung des EWG-Vertrages wurde ein System von Gemeinschaftsinstitutionen geschaffen, deren Befugnisse nach der funktionalen Methode auf die Erfüllung bestimmter Aufgaben, nämlich die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, beschränkt wurden. Der Ministerrat der EWG, der für die Grundsatzentscheidungen und neben der Kommission für viele Einzelentscheidungen zuständig ist, setzt sich aus Ministern der Mitgliedstaaten zusammen, so daß eine Berücksichtigung nationaler Belange bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben gewährleistet ist.

Soweit nicht eine eigene Zuständigkeit der Gemeinschaft gegeben ist, wurde in den Verträgen eine ständige Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf allen Gebieten vorgesehen, die für die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes wichtig sind.

Der Vertrag erfüllte natürlich keineswegs alle Hoffnungen und stieß auch auf erheblichen Widerspruch bei denjenigen, die abweichende Vorstellungen über Ziele und Methoden der Integration geäußert hatten. Die Frage der politischen Organisation Europas blieb offen, wenn auch in der Präambel der Verträge die Hoffnung geäußert wurde, daß die wirtschaftliche Zusammenarbeit diesen Prozeß zu fördern geeignet sein würde. Die Freihändler äußerten Befürchtungen, daß durch den Vertrag die dirigistischen und protektionistischen Tendenzen verstärkt werden könnten; sie waren vor allem darüber enttäuscht, daß England eine Mitwirkung abgelehnt hatte und dann im Jahre 1958 auch die Verhandlungen über eine Freihandelszone zwischen dem Gemeinsamen Markt und den übrigen OEEC-Ländern gescheitert waren. Den Gaullisten gingen die institutionellen Vorschriften des Vertrages und die darin enthaltene Einschränkung der nationalen Souveränität zu weit; sie haben auch in der Folgezeit versucht, diese für sie lästigen Fesseln möglichst zu lockern.

Auch den Vätern des Vertrages war es keineswegs entgangen, daß die Entstehung eines großen, institutionell abgesicherten Gemein-

samen Marktes in Westeuropa keine rein wirtschaftliche Angelegenheit war, sondern sehr erhebliche politische Auswirkungen auf andere Bereiche innenpolitischer und außenpolitischer Art haben würde. Da aber damals die Meinungen, inwieweit dies eine alsbaldige Organisation Europas auch im politischen Bereich erforderlich machen würde, weit auseinander gingen, mußte man sich zunächst mit den Bestimmungen des Rom-Vertrages begnügen, wobei es gelang, die politische Frage offen zu halten und spätere, mehr föderative Lösungen nicht auszuschließen. Sehr viel schwerwiegender war es, daß es damals auch nicht möglich war, eine Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik vorzusehen, obgleich viele Beteiligten erkannten, daß ein hohes Maß an wirtschaftspolitischer Übereinstimmung erforderlich sein würde, um das mit dem Gemeinsamen Markt geschaffene marktwirtschaftliche System in Europa funktionsfähig zu erhalten. Abgesehen von der Hoffnung auf eine entsprechende Weiterentwicklung des Integrationsprozesses sahen wir damals die unvollkommenen Lösungen des EWG-Vertrages als tragbar an,

— weil sich die Regierungen zu einer Politik der Stabilität und des Zahlungsbilanzausgleiches verpflichtet hatten,

— weil das Weltwährungssystem gut funktionierte und damit auch die für den Gemeinsamen Markt notwendige Währungsordnung garantierte und

— weil sich alle Beteiligten damals darüber einig waren, daß im Zuge der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes Mittel und Wege gefunden werden müßten, um die regionalen Probleme zu lösen.

Wir können also feststellen, daß mit den Rom-Verträgen eine zwar unvollkommene, aber entwicklungsfähige Europäische Gemeinschaft geschaffen worden war. Mit seinen auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkten Regeln und Institutionen stellte der Vertrag das Minimum dessen dar, was für das Funktionieren eines Gemeinsamen Marktes erforderlich ist, aber das Maximum dessen, was damals politisch erreichbar war. Dies wird bei vielen Betrachtungen und bei der Kritik der Handlungen und Unterlassungen der Gemeinschaft häufig vergessen; wenn man die für einen etablierten und in der politischen Geschichte bewährten Bundesstaat angemessenen Kriterien an die werdende und mit großen Existenzschwierigkeiten kämpfende Europäische Gemeinschaft anlegt, so kann man nur zu negativen, aber der realgeschichtlichen Situation

keineswegs angemessenen Urteilen gelangen.

Die Möglichkeiten der Vertragsauslegung

Vielfältige Vorstellungen über Ziele und Methoden der Integration hatten die Verfasser des Vertrages bewegt. Es war dennoch gelungen, sich über einen Wortlaut zu einigen, der einerseits eine feste Grundlage für die weitere Entwicklung bot, andererseits aber verschiedene Möglichkeiten der Auslegung eröffnete. Die Anhänger einer restriktiven Anwendung des Vertrages sahen den Gemeinsamen Markt als eine erweiterte Zollunion mit Freiverkehr, Wettbewerbsordnung und liberaler Außenhandelspolitik an. Der nationalen Außenwirtschaftspolitik sollte ein weiter Spielraum belassen werden. Die gemeinsame Agrarpolitik sollte zwar die Einbeziehung der Agrarprodukte in den Gemeinsamen Markt vorsehen, gleichzeitig aber den Mitgliedstaaten die Steuerung des Agrarhandels mit dritten Ländern ermöglichen. Man hoffte, daß es gelingen werde, die nationalen Wirtschaftspolitiken so zu koordinieren, daß auf eine gemeinschaftliche Globalsteuerung verzichtet werden könne. Diese Auffassung wurde insbesondere von denjenigen Politikern und Wissenschaftlern vertreten, die mit der Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft weniger ein politisches Ziel als vielmehr einen Beitrag zur Weltwirtschafts- und Welthandelsordnung angestrebt hatten.

Nach dem Gesamtzusammenhang und dem Wortlaut der Verträge ist jedoch auch eine andere, mehr „dynamische“ Auffassung der Vereinbarungen und Regeln möglich. Sie wurde dann auch von vielen Politikern und insbesondere von der ersten EWG-Kommission vertreten. Es gibt nämlich im Vertrag eine Reihe von Ansatzpunkten, die materiell, institutionell und politisch eine Weiterentwicklung voraussetzen und einzuleiten ermöglichen. In politischer Hinsicht ergibt sich aus der Vorgeschichte, bestätigt durch die Präambel des Vertrages, daß die Errichtung des Gemeinsamen Marktes nicht als Selbstzweck betrachtet wurde, sondern als ein Mittel, die politische Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft zu begründen und weiterzuentwickeln, wenn auch konkrete Ziele und Verfahren hierfür im Vertrage nicht festgelegt wurden. Über den inneren Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration konnte kaum ein Zweifel bestehen. Wirtschaftspolitische Fragen sind eben politische Fragen, die die wirt-

schaftlichen und gesellschaftlichen Zustände und Möglichkeiten entscheidend beeinflussen. Der Integrationsprozeß der Verdichtung und Verflechtung bedarf der Absicherung durch eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik, die wiederum ein immer wichtiger werdender Teil der Außenpolitik ist. So sprach viel dafür, Wirtschaftspolitik und Außenpolitik fortschreitend in den Integrationsprozeß im Sinne einer stärkeren Vergemeinschaftung einzubeziehen.

Die ersten Schritte zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes

Zwar gelang es wider Erwarten schnell und bis auf die Landwirtschaftspolitik verhältnismäßig reibungslos, den Gemeinsamen Markt zu errichten. Die Zoll-Union bereitete dabei die wenigsten Schwierigkeiten. Die gegen eine verbindliche europäische Wettbewerbsordnung geltend gemachten Bedenken, die sich von französischer Seite hauptsächlich gegen die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission und des Europäischen Gerichtshofes richteten, konnten in langen und schwierigen Verhandlungen ausgeräumt werden. Die Entscheidung erfolgte zugleich mit der Festlegung der Grundsätze für die Agrarpolitik, wobei die französische Regierung hauptsächlich an der Landwirtschaftspolitik, die deutsche Regierung an einer funktionierenden Wettbewerbsordnung interessiert waren. Die ursprüngliche Konzeption der Landwirtschaftspolitik war sehr weitgehend marktwirtschaftlichen Grundsätzen verpflichtet. Im Zuge der Verhandlungen im Ministerrat entfernte man sich immer mehr davon, so daß die schließlich angenommene Regelung dem später praktizierten Dirigismus und Protektionismus Tür und Tor öffnete. Die Vertreter marktwirtschaftlichen Denkens konnten diese Entwicklung nicht verhindern. Die französische Regierung hatte nämlich unmißverständlich erklärt, daß sie den Integrationsprozeß nicht fortsetzen werde, wenn die Gemeinschaft ihren Vorstellungen in der Landwirtschaftspolitik nicht folgen würde.

Die Einpassung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in die Außenwelt vollzog sich nach den im Vertrag festgelegten liberalen Grundsätzen. Der gemeinsame Außentarif wurde entsprechend den Vorschriften des GATT festgelegt und in den beiden Zollsenkungsgruppen (Dillon-Runde, Kennedy-Runde) erheblich gesenkt. Die Kommission setzte sich wirksam für die Erhaltung und Beachtung

der Welthandelsordnung und für die Beseitigung oder Verminderung aller Handelshemmnisse ein.

Politische Zusammenarbeit oder politische Integration

Die Erfolge des Gemeinsamen Marktes machten eine Regelung der politischen Fragen, zumindest eine enge politische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten immer dringlicher. Nach wie vor wollten die Föderalisten das institutionelle System der Gemeinschaft möglichst schnell ergänzen und den Gemeinschaftsinstitutionen weitere Zuständigkeiten, insbesondere in der Wirtschafts- und Außenpolitik, übertragen, damit Europa mit einer Stimme sprechen und den verlorenen Einfluß in der Welt wiedergewinnen könne. Diese Auffassung hatte angesichts der Haltung einiger Mitgliedstaaten wenig Chancen, verwirklicht zu werden. Präsident de Gaulle legte seinerseits im Jahre 1960, nachdem eine Lösung des Algerien-Konfliktes in Sicht war und seine Position sich konsolidiert hatte, Pläne für eine rein intergouvernementale politische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vor, die nach langen, schwierigen Verhandlungen im Frühjahr 1962 scheiterten. Während die Bundesrepublik unter Bundeskanzler Adenauer bereit gewesen wäre, den de Gaulle'schen Plan als ein Minimum politischer Zusammenarbeit unter der Bedingung zu akzeptieren, daß das institutionelle und normative System der EWG intakt blieb, lehnten Belgien und Holland die französischen Vorschläge ab. Diese beiden Regierungen verlangten entweder eine Politische Union mit stärker supranationalem Charakter, wozu die französische Regierung nicht bereit war, oder aber die sofortige Mitwirkung Englands, während Frankreich das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Englands zum Gemeinsamen Markt abwarten wollte.

Die Kommission der EWG vertrat eine vermittelnde Auffassung. Es war uns vollkommen klar, daß angesichts des politischen Kräftefeldes ein großer Sprung in eine Föderation nicht möglich sein würde. Wir nahmen auch nicht an, daß sich aus der funktionellen Wirtschaftsintegration gewissermaßen automatisch eine Überwindung der wirtschaftlichen Teilintegration und ein Überschlag in die politische Integration vollziehen könnte. Es kam uns darauf an, die Wirklichkeit behutsam in Richtung auf eine weitergehende wirtschaftliche Integration zu verändern und dann später die politische Integration voranzutreiben. In dem Ak-

tionsprogramm der Kommission für die zweite Stufe des Gemeinsamen Marktes, das im Herbst 1963 veröffentlicht wurde und einen klaren Einblick in die Konzeption der Kommission gibt, wurde über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes hinaus die Wirtschafts- und Währungsunion als das nächste Ziel bezeichnet und alle konkreten Maßnahmen vorgeschlagen, die zur Erreichung dieses Ziels notwendig waren. Das erste Anliegen der Kommission war es, die bereits im Vertrag vorgesehene Koordinierung der Wirtschaftspolitik wirksam zu gestalten und damit die Voraussetzung für eine gemeinsame Wirtschaftspolitik zu schaffen. Dies hätte jedoch institutionelle Konsequenzen nach sich ziehen müssen, da eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne Verstärkung des institutionellen Systems, die Errichtung einer Europäischen Zentralbank und die Zuständigkeit der Gemeinschaft für wichtige wirtschaftspolitische Fragen nicht möglich ist.

Der große Plan Kennedys

Mit dem grand design, der von Präsident Kennedy vorgeschlagen und von vielen Europäern, u. a. von Jean Monnet, tatkräftig unterstützt wurde, sollte die europäische Integration belebt und gleichzeitig eine Verdichtung der europäisch-amerikanischen Zusammenarbeit auf der Grundlage der Gleichberechtigung erreicht werden. England sollte dem Gemeinsamen Markt beitreten, der durch eine enge politische Zusammenarbeit ergänzt und gestärkt werden sollte. Dieses erweiterte Europa sollte politisch, wirtschaftlich und militärisch eng mit den Vereinigten Staaten von Amerika zusammenarbeiten, weltpolitisch aktiv werden und einen angemessenen Teil der Verantwortung und der Lasten dieser Politik tragen. Dieses Projekt scheiterte an dem Widerspruch Präsident de Gaulles, der sich im Januar 1963 auch dem Beitritt Englands zur EWG widersetzte.

Deutsch-französisches Zwischenspiel

Einige Monate davor hatten Präsident de Gaulle und Bundeskanzler Adenauer sich zu einer engen deutsch-französischen Zusammenarbeit entschlossen, die im Januar 1963 durch den deutsch-französischen Vertrag formalisiert wurde. Angesichts des Scheiterns der Bemühungen, unter den Sechs zu einer Einigung über die politische Zusammenarbeit zu kommen, wurde der deutsch-französische Ver-

trag von deutscher Seite als Beginn einer politischen Zusammenarbeit angesehen; man hoffte, daß sich später auch die übrigen Staaten der EWG und England anschließen könnten. Präsident de Gaulle wollte wohl die Bundesrepublik Deutschland für die Ziele seiner „europäischen“ Politik einer größeren Unabhängigkeit von den Vereinigten Staaten gewinnen. Es stellte sich dann sehr bald heraus, daß die Zielsetzungen der beiden Partner nicht in Übereinstimmung gebracht werden konnten, weil die Bundesrepublik Deutschland nicht bereit war, die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu lockern und sich stärker an Frankreich zu binden, zumal Präsident de Gaulle keinen Zweifel darüber ließ, daß er nicht bereit war, einer Europäischen Föderation seine Zustimmung zu geben.

Stagnation des Integrationsprozesses

Nachdem alle diese Bemühungen zur Verstärkung der politischen Zusammenarbeit gescheitert waren, hätte es nahegelegen, die Konzeption der Kommission einer pragmatischen und organischen Entwicklung des Integrationsprozesses wieder aufzugreifen und die dogmatischen Streitfragen beiseite zu lassen. Das Gegenteil trat ein. Die Kommission hatte im Frühjahr 1965, nachdem die wesentlichsten materiellen Entscheidungen über die Agrarpolitik getroffen waren, sehr maßvolle Vorschläge über die Agrarfinanzierung, die Schaffung eigener Einnahmen und eine gewisse Verstärkung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlamentes vorgelegt. Alle diese Vorschläge sind im übrigen später mit Zustimmung der französischen Regierung mit wenigen Änderungen realisiert worden. Präsident de Gaulle und die französische Regierung nahmen diesen Vorschlag der Kommission und eine Verzögerung der Verhandlungen über die Agrarfinanzierung zum Anlaß, für sechs Monate die Mitarbeit in der Europäischen Gemeinschaft einzustellen. Hauptgrund für diese französische Haltung war wohl, daß Präsident de Gaulle mit der Konsolidierung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses eine Verstärkung der Rolle der Institutionen, insbesondere der Kommission und des Europäischen Parlamentes, einhergehen sah. Je größer die Erfolge der Gemeinschaft waren, desto eher würden sich die Einschränkung der nationalen Souveränität und die Übertragung größerer Befugnisse auf die Gemeinschaftsorgane durchsetzen lassen; dies widersprach aber den Grundüberzeugungen des Präsidenten. So

wurde niemals ein Zweifel daran gelassen, daß die französische Regierung gegen die Direktwahl der europäischen Abgeordneten und gegen eine Verstärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments war. Die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sollte strikt auf die ihr nach dem Verträge zustehenden Rechte beschränkt und möglichst ihres politischen Charakters entkleidet werden. Anfang 1966 wurde zwar in Luxemburg Übereinstimmung darüber erzielt, die EWG fortzusetzen. Präsident de Gaulle erreichte aber seinen eigentlichen Zweck, die politische Weiterentwicklung der EWG zu blockieren.

Veränderungen zeichnen sich ab

Die Kommission bemühte sich dann mit beachtlichem Erfolg, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu vollenden und zu konsolidieren. Im politischen Bereich wartete man darauf, daß sich mit dem Wechsel der Personen auch eine Veränderung der politischen Lage ergeben würde. De Gaulle geriet im Frühsommer 1968 in große Schwierigkeiten, die durch das ihm ausgesprochene Vertrauen bei den anschließenden Wahlen nur vorübergehend überdeckt wurden. Der Einmarsch der Russen in die Tschechoslowakei entzog auch seiner außenpolitischen Konzeption der Auflockerung der Blöcke und des erwarteten Zurückfindens zu den „wahren“ nationalen Interessen die Grundlage. So trat er 1969 nach dem gescheiterten Referendum zurück.

Die Entspannungspolitik der Regierung Brandt/Scheel ließ nicht nur einen Wandel in der außenpolitischen Konzeption, sondern auch den Willen zu größerer Eigenständigkeit erkennen, wobei die Treue zum atlantischen Bündnis und der Europäischen Gemeinschaft immer wieder betont wurden. Wenn diese Politik auch von der französischen Regierung unter Präsident Pompidou offiziell begrüßt wurde und den französischen Vorschlägen der letzten Jahre entsprach, so blieb doch die Sorge vor zu großer deutscher Selbständigkeit und die Notwendigkeit, die Bundesrepublik Deutschland fest in das westliche Bündnis einzubinden. Dies veranlaßte Präsident Pompidou, über den englischen Beitritt anders zu denken als Präsident de Gaulle. Auch konnte die französische Politik den inneren Widerspruch zwischen der Ablehnung einer supranationalen Integration und dem Ausschluß Englands nicht länger aufrechterhalten.

So waren 1969 die Weichen für eine neue Phase des Integrationsprozesses und die Beendigung des Zwischenzustandes gestellt.

Gründe für das Scheitern der politischen Integration

Bevor wir jedoch auf das gegenwärtige Integrationssystem und seine Möglichkeiten eingehen, ist es notwendig, sich über die Gründe klar zu werden, warum der wirtschaftliche Integrationsprozeß im großen und ganzen geglückt ist, aber die Versuche einer nach ähnlichen Grundsätzen gestalteten politischen Integration gescheitert sind.

Zunächst zur wirtschaftlichen Integration: Die Zielsetzung eines großen gemeinsamen Marktes in Westeuropa entspricht der durch den Verbund von Wissenschaft und Technik möglich gewordenen industriellen Entwicklung in der westlichen Welt. Über dieses Ziel bestand auch weitgehende Übereinstimmung zwischen den Politikern, den Wissenschaftlern und der Wirtschaft. In den Brüsseler Regierungsverhandlungen 1955—1957 war es einer kleinen Gruppe von überzeugten Europäern gelungen, einen realisierbaren Plan für eine marktwirtschaftlich gesteuerte Integration zu entwerfen. Dieser Plan mutete den nationalen Regierungen nur die Souveränitätsverzicht zu, die den übereinstimmenden Zielsetzungen entsprachen. Den Mitgliedstaaten blieben genügend Möglichkeiten, ihrer politischen Verantwortung nachzukommen und im Zuge der weiteren Entwicklung selbst zu entscheiden, inwieweit die Gemeinschaftsinstitutionen verstärkt werden sollten, um neuen Aufgaben gerecht werden zu können. Unter besonders günstigen politischen Bedingungen gelang es, die Ratifizierung der Rom-Verträge durchzusetzen, insbesondere eine Mehrheit im französischen Parlament dafür zu gewinnen. Schließlich zeigte sich sehr bald, daß das System des Gemeinsamen Marktes funktionierte und die wirtschaftlichen Folgen für alle Beteiligten vorteilhaft waren.

Hinsichtlich der politischen Integration fehlten die meisten dieser günstigen Voraussetzungen. Zwar erschien es rein verstandesmäßig einsichtig, daß Europa sich politisch einigen müßte, um sich selbst verteidigen und weltpolitisch Einfluß nehmen zu können. Die Meinungen über die Beurteilung der Lage und die Methoden der politischen Integration gingen aber — wie wir gesehen haben — weit auseinander. Deshalb kam es auch — im Ge-

gensatz zu der Konzeption des Gemeinsamen Marktes — zu keiner Übereinstimmung über eine Politische Union. Besonders bedeutsam ist es aber, daß der Gemeinsame Markt nur beschränkte Souveränitätsverzicht erforderte, während eine Politische Union eine qualitative Veränderung des gesamten politischen Systems mit sich gebracht hätte, wozu die Bereitschaft zwar bei einigen Gruppen, nicht aber bei den Regierungen und den sie tragenden Kräften vorhanden war.

Die Gründe für eine solche Einstellung sind vielfältig und werden keineswegs einheitlich vertreten. Die sozioökonomische Entwicklung, die Strukturen und die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich, woraus sich auch unterschiedliche Ansichten über die Notwendigkeit, die Ziele und die Aufgaben der Integration ergeben; dies betrifft auch die Diskussion über die Grundrechte sowie die „richtige“ Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Es bestehen ferner Zweifel an der Handlungsfähigkeit und der Legitimation eines mit weitgehenden Zuständigkeiten ausgestatteten Gemeinschaftssystems, die auch durch ein direkt gewähltes Europäisches Parlament nur nach längerer Übergangszeit behoben werden könnten. Ein europäisches Bewußtsein etwa im Sinne des Nationalbewußtseins hat sich noch nicht herausgebildet; die europäische Einigung als solche ohne Konkretisierung der Aufgaben wird nicht als ein dringendes und verbindliches Ziel anerkannt. Es konnte bisher nicht genügend einsichtig gemacht werden, ob und inwieweit eine Europäische Politische Union mit erweiterten Befugnissen bestimmte Aufgaben besser erfüllen könnte, als dies in dem bisherigen System der Europäischen Gemeinschaft, d. h. im Gemeinsamen Markt und mit den Mitteln der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit möglich wäre.

Im übrigen wurde die politische Situation für solche Pläne sowohl in struktureller als auch in personeller Hinsicht immer ungünstiger. Der Berlin-Krise, dem Mauerbau und der Konfrontation in Kuba folgte eine Periode der Entspannung, die die europäische politische Einigung nicht mehr so dringlich erscheinen ließ. Den großen Europäern de Gasperi, Adenauer, Schuman, Spaak und Mollet, die die europäische Einigung vorantrieben und die Ratifizierung der Verträge von Rom ermöglicht hatten, folgten Politiker, die mehr nationalstaatlich ausgerichtet waren. Als deren hervorragendster Vertreter muß ohne Zweifel General de Gaulle bezeichnet werden. Diese Politiker

dachten weniger daran, Europa als eigenständige Kraft mit eigener Willensbildung und demokratischer Legitimation zu gestalten, als daran, das europäische Potential für nationalstaatliche Ziele einzusetzen, auch wenn dies verbal als europäische Politik ausgegeben wurde. Diese Politik mußte scheitern, weil niemand bereit war, die Interessen des anderen als „europäische“ Politik zu legitimieren. Es wurde auch verkannt, daß es heute nicht nur um die Wahrung oder Durchsetzung nationaler Interessen, sondern um den Wettstreit der Systeme geht.

Mit fortschreitendem Wohlstand und der Veränderung der außenpolitischen Lage änderten sich auch die Zielvorstellungen. Während zur Zeit des Vertragsabschlusses noch das Wohlstandsziel, die Sicherheit und eine westeuropäische Friedensordnung im Vordergrund der Erwägungen standen, traten immer mehr gesellschaftliche Probleme in das Blickfeld. Fragen der Umverteilung, der größeren Gerechtigkeit, des sozialen Netzes für Krankheit und Alter, der Umweltfreundlichkeit und nicht zuletzt der Mitwirkung beim wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und staatlichen Geschehen zogen das Interesse auf sich. Der Inflation der Ansprüche versuchten die Mitgliedstaaten durch Erhöhung der Sozialleistungen und öffentlichen Aufwendungen nachzukommen, was bei unzureichenden nationalen Ressourcen zu einer Steigerung der Inflation führte. Die hieraus resultierenden unterschiedlichen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten der EWG machten eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik immer schwieriger. An eine gemeinsame Wirtschaftspolitik war schon gar nicht zu denken.

Im weltweiten Rahmen wurde man sich über die Gefahren für die Umwelt, die Begrenztheit der Rohstoffe und Energiequellen, die Probleme der ungehemmten Bevölkerungsvermehrung klar und fragte sich, wie man wohl mit diesen Problemen fertig werden könne und welche Steuerungsinstrumente dafür eingesetzt werden müßten.

Nachdem die politische Weiterentwicklung der EWG — wie wir sahen — blockiert war, bot die Gemeinschaft weder für die Lösung der gesellschaftspolitischen Probleme noch auch für eine gemeinschaftliche Behandlung und Initiative hinsichtlich der weltweiten Fragen einen ausreichenden institutionellen Rahmen. Die inneren Probleme wurden „national“ geregelt oder vernachlässigt; für die Behandlung der weltweiten Fragen konnte die Gemeinschaft nur vorsichtig koordinierend auf-

treten, allzu große Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zwar verhindern, aber keine neue Aktionseinheit bilden.

Diese Tatsache eines „Versagens“ der Gemeinschaft, das sie nicht selbst verschuldet hatte, für das sie aber verantwortlich gemacht wurde, führte nun wieder zu einer Enttäuschung der jungen Generation über die angeblich unfähige und den Problemen der Zeit nicht gewachsene Organisation und zu einer zunehmenden Europa-Müdigkeit der Bevölkerung. Die junge Generation fühlt sich durch die Gemeinschaft nicht repräsentiert. Es zeigte sich also, daß der Abbruch des politischen Integrationsprozesses durch die Mitgliedstaaten eine kumulative Wirkung ausübte. Auch die Grundlagen des bisher Erreichten wurden gefährdet, da die Zustimmung zum Einigungsprozeß sich abschwächte. Hierzu trugen die Mitgliedstaaten auch dadurch bei, daß sie nicht nur eine weitere politische Integration verhinderten, sondern durch viele Entschlüsse und Erklärungen falsche Erwartungen hervorriefen, die dann sehr bald enttäuscht wurden und damit das Unbehagen vermehrten.

Ein neuer Anlauf

Die neuen Männer, die zu Beginn der siebziger Jahre die politische Verantwortung übernahmen, erkannten sehr schnell, daß die Stagnation der politischen Integration und das Fehlen einer politischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auch die wirtschaftlichen Erregenschaften, ja das ganze Integrationssystem gefährden konnten. So wurde dann auf der Gipfelkonferenz im Haag im Jahre 1969 beschlossen, den Gemeinsamen Markt zu vollenden, den Integrationsprozeß durch eine Wirtschafts- und Währungsunion zu vertiefen und der Erweiterung der EG durch den Beitritt Englands, Irlands, Dänemarks und Norwegens zuzustimmen. Während die Vollendung des Gemeinsamen Marktes glückte und die Erweiterung (mit Ausnahme Norwegens) nach langwierigen Verhandlungen zustande kam, scheiterten die Pläne einer Wirtschafts- und Währungsunion; es kam also nicht zu einer Vertiefung des Integrationsprozesses. Abgesehen davon, daß die weltweiten Währungskrisen und die unterschiedlichen Reaktionen der Mitgliedstaaten hierauf eine gemeinsame Wirtschaftspolitik, die Voraussetzung für eine Währungsunion ist, zunehmend erschwerten, waren die Mitgliedstaaten in Wirklichkeit — trotz gegenteiliger Erklärungen — auch kei-

neswegs bereit, die institutionellen Konsequenzen im Sinne eines föderativen Aufbaus der Gemeinschaft zu ziehen. Die Gründe wurden bereits erläutert. Die Lage hatte sich auch unter der neuen politischen und personellen Konstellation nicht geändert.

Aus dem Scheitern der Bemühungen um eine politische Integration zogen die Regierungen zunächst die Konsequenz einer verstärkten politischen Zusammenarbeit auf intergouvernementaler Basis; lag es doch auf der Hand, daß der Gemeinsame Markt einer solchen Ergänzung bedurfte. Auch aus der Sicht der nationalen Politik hatte sich eine Koordinierung der Tätigkeiten der Gemeinschaft und der nationalen Außenpolitik als unbedingt notwendig herausgestellt. Die europäische politische Zusammenarbeit (EPZ) erwies sich als ein Erfolg. In internationalen Verhandlungen und in internationalen Organisationen, insbesondere der UNO, gelang es auf diese Weise, in vielen Fällen zu einem gemeinsamen Vorgehen oder wenigstens zu einem abgestimmten Verhalten zu kommen und damit das politische Gewicht Europas zu verstärken.

Das gegenwärtige Integrationssystem

So bildete sich das gegenwärtig bestehende Integrationssystem heraus, das auf drei Pfeilern beruht:

- a) auf dem durch Gemeinschaftsrecht geprägten und von Gemeinschaftsinstitutionen gesteuerten Gemeinsamen Markt, Freiverkehr im Innern, einem gemeinsamen Außentarif und einer gemeinsamen Handelspolitik, einer Europäischen Wettbewerbsordnung und einer gemeinsamen Agrarpolitik;
- b) auf der im Vertrag vorgeschriebenen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, soweit dies zur Erhaltung und zum Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig ist oder sonst als im gemeinsamen Interesse nützlich empfunden wird;
- c) auf einer recht erfolgreichen politischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (EPZ).

Schließlich haben sich seit einiger Zeit die Staats- und Regierungschefs im „Europäischen Rat“ zusammengefunden, um die politische Zusammenarbeit zu verstärken, der Gemeinschaft Impulse zu geben, Schwierigkeiten zu beheben und ein Auseinanderlaufen der verschiedenen Stränge der Integration zu verhindern.

Dieses Integrationssystem hat sich in den letzten Jahren als durchaus lebensfähig erwiesen.

Der Gemeinsame Markt konnte trotz aller Krisen erhalten werden. Der Beitritt Englands, Dänemarks und Irlands wurde mit einigen Schwierigkeiten verkräftet. Die politische Zusammenarbeit der Neun wurde verstärkt und ist ausbaufähig. Die Neun konnten viel dazu beitragen, daß die Währungs- und Wirtschaftskrisen der vergangenen Jahre sich nicht katastrophal auswirkten. Über die Rolle des soeben beigetretenen Griechenlands lassen sich angesichts der veränderten Situation dieses Landes noch keine einigermaßen zuverlässigen Aussagen machen.

Dieses Gesamtsystem hat also eine gewisse Eigenständigkeit gewonnen. Die Kräfte des Zusammenhaltes haben sich stärker als die Fliehkräfte erwiesen. Die drei genannten Komponenten ergänzen sich nicht nur, sondern sie sind aufeinander angewiesen und gegenseitig voneinander abhängig.

Ohne die Koordinierung der Wirtschaftspolitik würde der Gemeinsame Markt, der Freiverkehr und die Wettbewerbsordnung nicht erhalten werden können. Die EPZ ist eine notwendige Ergänzung der gemeinsamen Handelspolitik.

Der verpflichtende Charakter der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken gründet sich auf das Interesse an der Erhaltung des Gemeinsamen Marktes.

Auch die politische Zusammenarbeit würde sich verflüchtigen, wenn der Gemeinsame Markt zerfallen und das Brüsseler institutionelle System geschwächt würden.

Was ist zu tun?

Was kann dieses System bewirken, was kann es nicht erreichen? Es ist nicht damit zu rechnen, daß es in absehbarer Zeit zu einer wesentlichen Erweiterung der Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft im Sinne eines föderativen Aufbaues oder gar zu einer Europäischen Verfassung kommt. Auch eine Wirtschafts- und Währungsunion ist nicht in Sicht, da auch hierzu qualitative Änderungen auf institutionellem und normativem Gebiet notwendig wären. Die Nachteile so umfangreicher nationaler Souveränitätsverzichte werden — soweit ich sehe — immer noch als weit höher eingeschätzt als die etwaigen Vorteile einer europäischen Politik; auch emotional gesehen gibt es keine dem Nationalgefühl im etwa vergleichbare europäische Bewegung. Insofern hat sich also die politische Situation in den letzten 15 Jahren kaum geändert. Es ist

aber durchaus möglich, unter Einsatz des gegenwärtigen Integrationssystems wichtige Aufgaben zu erfüllen, die den nationalen Aktionsradius überschreiten.

Zunächst gilt es, die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Systems mit Zoll-Union und Freiverkehr, Wettbewerbsordnung und liberaler Handelspolitik zu erhalten, die infolge des Strukturwandels durch unkoordinierte staatliche Eingriffe und protektionistische Tendenzen gefährdet sind. Die Weltwirtschaftskrise mit zunehmender Arbeitslosigkeit bei anhaltender Inflation hat diese Gefahren ganz außerordentlich verstärkt, so daß das gesamte System erschüttert werden könnte. Hier liegt eine der Hauptaufgaben der Kommission, die sie bisher mit einigem Erfolg wahrgenommen hat.

Die Reform der Agrarpolitik kann nicht länger aufgeschoben werden, da die Bereitschaft schwindet, die finanziellen Lasten für unabsatzbare und unwirtschaftliche Überschüsse zu tragen. Erfreulicherweise hat sich das direkt gewählte Europäische Parlament schon vor einiger Zeit dieser Frage angenommen und damit Bewegung in die erstarrten Fronten gebracht. Europäischer Rat und Ministerrat werden nicht umhin kommen, hier grundlegenden Wandel zu schaffen und die/sehr vernünftigen Vorschläge der Kommission ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Es ist zu hoffen, daß dabei die ursprüngliche marktwirtschaftliche Konzeption wieder stärker zum Tragen kommt. Wenn sich die landwirtschaftlichen Preise unter dem Schutz eines angemessenen Präferenzsystems grundsätzlich nach Angebot und Nachfrage ausrichten würden, könnte auf viele der heutigen dirigistischen Maßnahmen verzichtet werden und die nicht absetzbaren Überschüsse würden vermieden. Soziale Probleme und Probleme besonders benachteiligter Gebiete (z. B. Bergbauern) sollten im Wege der direkten Einkommensbeihilfen gelöst werden. Jeder Einsichtige ist sich darüber klar, daß eine solche Umstellung nicht von heute auf morgen erfolgen kann, sondern einer langen Übergangszeit bedarf, in der die Härten auf Kosten des Steuerzahlers ausgeglichen werden müssen. Hieraus ergibt sich auch, daß eine Lösung der Agrarfrage nur im Zusammenhang aller anstehenden europäischen Probleme gefunden werden kann.

Nach dem Scheitern der Pläne für eine Wirtschafts- und Währungsunion stellte die unge-regelte Wechselkursflexibilität innerhalb der EWG eine große Gefahr für den Bestand des Gemeinsamen Marktes dar. Das Europäische

Währungssystem (EWS) ist ein Schritt in die richtige Richtung. Es kann jedoch nur funktionieren, wenn die Mitgliedstaaten die Einsicht und die politische Willenskraft für eine dauerhafte Stabilitätspolitik finden, weil sonst unterschiedliche Inflationsraten immer wieder zu einer Erschütterung des Gefüges des Gemeinsamen Marktes führen werden. Die Kommission wird alles daran setzen müssen, um die Regierungen bei der Wirtschaftspolitik, Energiepolitik, Regionalpolitik und Forschungspolitik zu einer engen Zusammenarbeit, zur Abstimmung ihrer Maßnahmen und zu gemeinsamem Vorgehen zu veranlassen. Der Einsatz von Gemeinschaftsfonds könnte für eine solche koordinierte Politik durchaus nutzbar gemacht werden. Ich übersehe nicht, daß einer solchen engen Zusammenarbeit und Kooperation große Schwierigkeiten entgegenstehen. Die Strukturen sind unterschiedlich, die Interessen zum Teil gegenläufig, die nationalen Geldmittel beschränkt, die Bereitschaft zu einem europäischen Finanzausgleich noch unvollkommen entwickelt. Die Entwicklung der letzten Jahre hat uns zusätzliche Schwierigkeiten gebracht, da die Meinungen über Ziele und Methoden der Wirtschaftspolitik zwischen den Regierungen Mitterand, Thatcher und Schmidt ziemlich weit auseinander gehen. Neben der drohenden Erosion des Gemeinsamen Marktes liegen hier die größten Gefahren für den Bestand der EG und damit auch für die politische Zusammenarbeit und das gesamte Integrationssystem. Es muß also ein dringender Appell an die Regierungen gerichtet werden, eine Einigung über die Grundsätze der Wirtschaftspolitik und die Mittel zur Bewältigung der gegenwärtigen Krise herbeizuführen und damit die Grundlagen für eine erfolgreiche Koordinierung der Wirtschaftspolitik und für eine spätere Vergemeinschaftung zu schaffen. Lehnen die Regierungen wie bisher nicht nur eine Vergemeinschaftung ab, sondern ziehen sie sich auf ihre nationalen Domänen zurück, so ist das Ende aller Bemühungen um eine wirtschaftliche und damit auch politische Integration vorprogrammiert.

Mit der Süd-Erweiterung, d. h. dem bereits vollzogenen Beitritt Griechenlands und dem zu erwartenden Beitritt Spaniens und Portugals, steht das gegenwärtige Integrationssystem allerdings vor seiner entscheidenden Bewährungsprobe. Wird es in absehbarer Zeit gelingen, die Wirtschaft der Beitrittsländer so zu modernisieren, daß sie in der Lage sind, mit der Wirtschaft der Altmitglieder des Gemeinsamen Marktes schrittzuhalten? Abgesehen

von den Kräften des Marktes, die bei der Öffnung der Grenzen ihre heilsame Wirkung haben werden, den erhofften Direktinvestitionen und dem Zufluß des Privatkapitals aus den Bereichen der Altmitglieder, der verstärkten Übertragung von Kenntnissen und know how, wird dies im wesentlichen eine Frage einer effektiven Struktur- und Regionalpolitik sein. Da es sich hierbei nicht nur um ein finanzielles Problem, sondern um eine Vielfalt von wirtschaftlichen, finanziellen, administrativen und planerischen Fragen handelt, ist es bedenklich, daß die Regierungen bisher keine Gesamtkonzeption entwickelt haben, sondern in pragmatischer und mehr technischer Weise nach kurzfristigen Lösungen suchen.

Die Rolle des Europäischen Parlamentes

Soviel zu den dringenden Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft für die nächste Zeit. Für eine längerfristige Betrachtung wird es sehr darauf ankommen, ob es gelingt, das Integrationspotential zu nutzen, das ein aus direkten Wahlen hervorgegangenes Europäisches Parlament verkörpert. Wenn auch die Wahrscheinlichkeit, daß sich die Regierungen zu zusätzlichen Souveränitätsverzichtern entschließen, nicht sehr groß ist, so sollte es doch möglich sein, im Rahmen der bereits bestehenden Gemeinschaftszuständigkeiten die Mitwirkung des Europäischen Parlamentes zu verstärken. Damit würde nicht erneut in nationale Vorbehaltsrechte eingegriffen, sondern nur die fehlende demokratische Legitimation der bereits der Gemeinschaft zuerkannten Regelungs- und Entscheidungsbefugnisse nachgeholt werden. In den supranationalen Bereichen der Zollunion, des Freiverkehrs, der Europäischen Wettbewerbsordnung, der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik und gemeinsamen Handelspolitik könnte das Europäische Parlament damit mitwirkend in den Gesetzgebungsprozeß eingeschaltet werden; die Haushaltsbefugnisse könnten nochmals erweitert werden, auch sollte eine Mitwirkung bei der Ernennung der Mitglieder der Kommission nicht ausgeschlossen sein.

In den Bereichen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der EPZ wird sich das Europäische Parlament zunächst mit dem Recht der Diskussion und der Entschließungen begnügen müssen, da eine Mitwirkung im Sinne eigener Entscheidungsbefugnisse erst bei vollständiger Vergemeinschaftung dieser Politiken sinnvoll wäre.

Über diese sehr bedeutsamen Einwirkungsmöglichkeiten hinaus hat sich das Europäische Parlament, wie die Erfahrung der letzten beiden Jahre gezeigt hat, zu einem bedeutsamen und einflußreichen Forum für die Diskussion und Abgleichung der noch sehr unterschiedlichen Auffassungen über die Möglichkeiten der Weiterentwicklung der politischen Integration, sei es in der Form der Verstärkung des bisherigen Integrationensystems, sei es in der Form der von Außenminister Genscher vorgeschlagenen Politischen Union, sei es in der Form einer Europäischen Verfassung entwickelt. Wenn auch die entsprechenden Vorschläge des Europäischen Parlamentes nicht sogleich verwirklicht werden können, so tragen sie doch zur Meinungsbildung und Aufklärung der Bevölkerung bei und könnten geeignet sein, die gegenwärtige Stagnation des Integrationsprozesses zu überwinden. Auf jeden Fall muß das Europäische Parlament vor der nächsten Direktwahl im Jahre 1984 seine Rolle und seine Möglichkeiten bestimmen und dadurch für die Wähler Profil gewinnen.

Ausblick

Wir sind zwar von einer Förderation weit entfernt, das gegenwärtige System ist aber lebens- und handlungsfähig und könnte ausgebaut werden. Es hat sich als ein äußerst nützliches Instrument für die Lösung europäischer Aufgaben erwiesen. Wenn man die Situation nach dem Ersten Weltkrieg mit dem heute Erreichten vergleicht, so ist eine qualitative Veränderung, ein bedeutender Fortschritt eingetreten.

Das System ist labil, vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig und deshalb nach wie vor gefährdet. Ich sehe mit einiger Sorge, daß diese Gefahren verkannt werden, daß das Erreichte als allzu selbstverständlich gilt und deshalb nicht genügend Anstrengungen zu seiner Erhaltung und Weiterbildung gemacht werden. Die Regierungen gehen die Probleme nur partiell und in akuten Krisenlagen an. Es fehlt eine Gesamtkonzeption, in welcher Weise die Probleme gemeistert und Gefahren vermieden werden können. Mit der Süd-Erweiterung sind alle schon vorhandenen Probleme noch akuter geworden. Die Situation erfordert eine langfristige Politik ohne Illusionen, aber mit der festen Entschlossenheit, nicht wieder in nationalstaatliche Abgeschlossenheit und Isolierung zurückzufallen.

Der Bundesrat und die europäische Integration

Mitwirkung bei der nationalen und gemeinschaftlichen Willensbildung

I. Die Eingriffe der Europäischen Gemeinschaften in die Gesetzgebungskompetenz des Bundesrates und in die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland

Mit dem Inkrafttreten der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sind in weitem Umfang nationale Gesetzgebungskompetenzen der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übertragen worden. Die Auswirkungen zeigen sich am deutlichsten in Bereichen, in denen Rat und Kommission Gemeinschaftsentscheidungen durch Verordnungen treffen können, die gemäß Artikel 189 Abs. 2 EWG-Vertrag (EWGV) ohne Mitwirkung der nationalen Legislativen in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten. Als Beispiele seien das Recht des gemeinsamen Agrarmarkts, das Verkehrsrecht, das Zoll- und das Wettbewerbsrecht genannt.

Aber auch soweit die Gemeinschaft auf den Erlass von Richtlinien beschränkt ist, was zum Beispiel im Recht der Freizügigkeit, der Niederlassung und des freien Dienstleistungsverkehrs, des Kapitalverkehrs, des Umweltschutzes und des Steuerrechts zutrifft, wo gemäß Artikel 100 EWGV die Harmonisierung von Rechtsvorschriften erfolgt, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, ist der nationalen Gesetzgebung die materielle Gestaltungsbefugnis weitgehend entzogen. Artikel 189 Abs. 3 EWGV beschränkt die Regelungskompetenz der Richtlinie zwar auf das zu erreichende Ziel, während die Wahl der Form und der Mittel den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Die Praxis hat jedoch gezeigt, daß bei der großen Unterschiedlichkeit der nationalen Ausgangspositionen eine Harmonisierung oft nur erreicht werden kann, wenn die Gemeinschaftsregelungen auch im Rahmen der Richtlinie weit in die Einzelheiten gehen. Der nationale Gesetzgeber hat daher für die Ausführung der in der Gemeinschaft getroffenen Grundentscheidungen häufig kaum noch Spielraum: In vielen Fällen vollzieht er sogar

nur die Überleitung gesetzlicher Regelungen in einer Art notariellem Akt¹⁾.

Von der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Gemeinschaft ist in der Bundesrepublik Deutschland vor allem die Gesetzgebung des Bundes betroffen, das heißt in erster Linie der Deutsche Bundestag und der Bundesrat. Da die legislative Gewalt in der Gemeinschaft im wesentlichen nicht durch das Europäische Parlament, sondern vom Rat ausgeübt wird, der sich ausschließlich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt, hat sich damit eine erhebliche Kompetenzverlagerung von der Gesetzgebung auf die Regierung und damit eine Beeinträchtigung der sogenannten horizontalen Gewaltenteilung zwischen der legislativen und der exekutiven Gewalt ergeben, die für die Kontrolle der Machtausübung in der parlamentarischen Demokratie von grundlegender Bedeutung ist.

Anders als für die Mitgliedstaaten mit unitarischer Staatsform ergibt sich aus der Tatsache, daß die gesetzgebenden Entscheidungen des Rates von Regierungsvertretern getroffen werden, für die Bundesrepublik Deutschland — als einem föderativen Staat — noch eine weitere Einschränkung des Systems der Ge-

¹⁾ Ch. Sasse, Bundesrat und Europäische Gemeinschaft, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt 1974, S. 338. Zu diesem Thema auch: E. Birke, Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 228, Berlin 1973, S. 23; R. Morawitz, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1981, S. 9f.; K. Oberthür, Die Bundesländer im Entscheidungsprozeß der EG, in: Integration II/78, S. 60; U. Oetting, Bundestag und Bundesrat im Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1973, S. 19.

waltenteilung, nämlich der sogenannten vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern. Die Vertretung des Gesamtstaates in den Organen der Europäischen Gemeinschaft steht allein dem Bund zu²⁾. Artikel 50 des Grundgesetzes, wonach die Länder bei der Gesetzgebung des Bundes über den Bundesrat mitwirken, ist damit für den Bereich der Gemeinschaftsgesetzgebung ersatzlos entfallen. Die Machtverschiebung von der Legislative auf die Exekutive bedeutet daher in unserer föderativen Staatsstruktur gleichzeitig auch eine Machtverschiebung von den Gliedstaaten auf den Zentralstaat.

Neben dem Verlust der Gesetzgebungskompetenz des Bundes haben auch die Länder legislative Einbußen hinnehmen müssen³⁾, und zwar insbesondere in den Bereichen Berufsausbildung, Berufsrecht, Verkehrswirtschaft (Hafenverkehrswirtschaft), Strukturpolitik (Subventionsverbot) sowie der Rechtsangleichung zum Beispiel im Umweltschutz (Gewässerschutz), im Baurecht und im Steuerrecht⁴⁾.

II. Die Bestrebungen des Bundesrates um eine Gesetzesregelung zur Sicherung seiner Mitwirkung in der nationalen Willensbildung

Mit der heute unstreitigen Feststellung, daß die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Rat der Gemeinschaften allein der Bundesregierung zusteht, ist nichts darüber gesagt, in welcher Weise deren *Willensbildung* zu erfolgen hat, die den Abstimmungen dort vorausgeht. Mit dem Recht, nach außen als Vertreterin des Gesamtstaates zu handeln, ist nicht zwangsläufig die Befugnis verbunden, den Inhalt dieses Handelns selbst zu bestimmen⁵⁾.

²⁾ H. P. Ipsen, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt 1966, S. 253; Ch. Sasse, Gutachten zum Ersuchen des Tribunale Biella an EuGH vom 18. 9. 1973, EuGH 30. 4. 1974, 155/73, S. 409 ff.

³⁾ Die Frage der Integrationskompetenz des Bundes gemäß Artikel 24 Abs. 1 GG, ob der Bund auch Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann, wird in der Literatur allgemein bejaht; vgl. Birke, a. a. O., S. 88 ff., mit zahlreichen Hinweisen.

⁴⁾ Birke, a. a. O., S. 17 ff.; Ipsen, a. a. O., S. 256 ff.; Morawitz, a. a. O., S. 10/11; Oberthür, a. a. O., S. 58, und Oetting, a. a. O., S. 21.

⁵⁾ R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht 1928, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin 1955, S. 269 f.

⁶⁾ H. Laufer, Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1977, S. 138 f.

⁷⁾ Birke, a. a. O., S. 33.

Die Einschränkungen der legislativen Zuständigkeiten der Länder beeinträchtigen den Bundesrat als Gesetzgebungsorgan des Bundes nicht. Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß sie zu einer Verminderung eventueller Möglichkeiten der Ausweitung seiner Mitwirkungsrechte geführt haben. Sowohl in der Zeit der Weimarer Republik⁵⁾ als auch seit Inkrafttreten des Grundgesetzes⁶⁾ haben sich Gesetzeskompetenzen von den Gliedstaaten auf den Zentralstaat verlagert, und zwar mit der Folge, daß an die Stelle der den Ländern verlorengegangenen legislativen Gewalt die Beteiligung der Landesregierungen an der Gesetzgebung des Zentralstaates getreten ist.

In den Gesetzgebungsbereichen der Länder, die auf die Gemeinschaft übertragen worden sind — und wenn überhaupt, dann wäre eventuell in diesen Bereichen eine Verlagerung auf den Bund in Betracht gekommen —, konnte und kann eine solche sachliche Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates nicht mehr erfolgen⁷⁾.

Aus den dargelegten Kompetenzeinbußen des Bundesrates und der Länder wird verständlich, daß der Bundesrat — im Gegensatz übrigens zum Deutschen Bundestag⁸⁾ — von Anfang an eine möglichst weitgehende Beteiligung im Rahmen des Willensbildungsprozesses für die Entscheidungen der Gemeinschaften zu erreichen versucht hat.

Schon im ersten Durchgang des Gesetzgebungsverfahrens zur Ratifizierung des EGKS-Vertrages erklärte der Berichterstatter des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Ministerpräsident Arnold (Nordrhein-Westfalen), in der 61. Sitzung des Bundesrates vom 27. Juli 1951, es bestehe die Gefahr, daß die Länder von der Mitwirkung ausgeschlossen und „zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt“ würden. Bei der Zustimmung zum Montan-Vertrag gehe es daher „um die grundsätzliche Zuständigkeit des Bundesrates als gesetzgebende Körperschaft überhaupt“⁹⁾. Bundeskanzler Adenauer erkannte in seiner Erwiderung das Anliegen des Bundesrates

⁸⁾ Sasse, Gutachen, a. a. O., S. 409 f.

⁹⁾ Sasse, Bundesrat und Europäische Gemeinschaft, a. a. O., S. 337; Birke, a. a. O., S. 46; Oetting, a. a. O., S. 22; Oberthür, a. a. O., S. 59.

¹⁰⁾ Sitzungsbericht, S. 445 (C).

grundsätzlich an, wollte dessen Regelung jedoch nicht im Ratifikationsgesetz, sondern in einem der später erforderlich werdenden Durchführungsgesetze vornehmen¹¹⁾.

In der Stellungnahme, die der Bundesrat gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes zu dem Gesetzentwurf beschlossen hat, heißt es zu dieser Frage: „Außerdem wird verlangt, daß bei der Willensbildung der deutschen Stellen im Rahmen des Schuman-Plans die Mitwirkung des Bundesrates vor der Ratifizierung im Gesetz sichergestellt wird“¹²⁾.

Vor der Beratung im zweiten Durchgang gab es in der 66. Sitzung des Bundesrates einen Gesetzesantrag Nordrhein-Westfalens zur Ergänzung des Ratifikationsgesetzes¹³⁾, der die Mitwirkung der Länder vor der Erteilung von Weisungen an den Vertreter der Bundesregierung im Rat über einen besonderen, vom Bundesrat zu bestellenden Länderausschuß vorsah, einen entsprechenden Gesetzentwurf der Bundesregierung¹⁴⁾ mit dem Zusatz „von Eilfällen abgesehen“ und eine inhaltlich mit dem Regierungsentwurf übereinstimmende Gesetzesinitiative der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag¹⁵⁾.

Der Initiativantrag Nordrhein-Westfalens wurde vom Bundesrat an den Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten überwiesen, jedoch dort nach Eingang des Regierungsentwurfs nicht weiter behandelt. Der Regierungsentwurf hingegen wurde im Hinblick auf den Entwurf der CDU/CSU-Fraktion von der Bundesregierung zurückgezogen. Die CDU/CSU-Initiative fand im Bundestag schließlich mit 184 gegen 188 Stimmen bei zwei Enthaltungen keine Mehrheit¹⁶⁾.

Bei der Beratung des Ratifikationsgesetzes zum EGKS-Vertrag im zweiten Durchgang des Gesetzgebungsverfahrens hat der Bundeskanzler in der 22. Sitzung des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten zu dieser Frage eine Erklärung abgegeben. Mit Bezug darauf nahm der Bundesrat in seiner 77. Sitzung vom 1. Februar 1952 folgende EntschlieÙung an: „Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Erklärung des Herrn Bundeskanzlers, daß die Bundesregierung das Verlangen des Bundes-

rates nach einer Mitwirkung bei der Willensbildung der deutschen Stellen im Rahmen des Schuman-Plans als berechtigt anerkennt und demgemäß bereit ist, einen Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses des Bundesrates laufend über die Vorgänge in der weiteren Entwicklung und Durchführung des Vertragswerks zu unterrichten sowie zu Fragen, bei denen einzelne Länder besonders beteiligt sind, diese Länder besonders zu hören.“¹⁷⁾

Das Bemühen, die Mitwirkungsrechte des Bundesrates bzw. der Länder bei der Willensbildung der Bundesregierung gesetzlich sicherzustellen, war damit zunächst gescheitert.

Das Ratifizierungsgesetz zum EGKS-Vertrag bedurfte nicht der Zustimmung des Bundesrates. Für die Durchführung einer im Rahmen dieses Gesetzes festgelegten Mitwirkung war offenbar die Ausgangsposition zu schwach. Die Gelegenheit, das erstrebte Ziel dennoch zu erreichen, ergab sich bei der Ratifikation des Gesetzes zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, für dessen Zustandekommen die Zustimmung des Bundesrates gemäß Artikel 84 Absatz 1 und 105 Absatz 3 des Grundgesetzes erforderlich war.

In der 176. Sitzung des Bundesrates vom 3. Mai 1957 forderte der Bundesrat in seiner gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossenen Stellungnahme, in das Zustimmungsgesetz einen Artikel 2 b mit folgendem Wortlaut einzufügen: „In Ausführung des Artikels 31 Abs. 2 und Artikel 53 des Grundgesetzes werden Weisungen an den nach Artikel 146 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie den nach Artikel 116 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft zu entsendenden Vertreter der Bundesrepublik durch die Bundesregierung nach Beratung mit dem Bundesrat erteilt.“¹⁸⁾

Die Bundesregierung lehnte in ihrer Gegenüberung diese Forderung ab. In der Begründung heißt es unter anderem: „Artikel 53 verpflichtet die Bundesregierung, den Bundesrat über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten, nicht jedoch, die von ihr zu treffenden einzelnen Entscheidungen vorher mit dem Bundesrat zu beraten. Die Bundesregierung hat wiederholt erklärt, daß sie bereit ist, im Rahmen ihrer Informationspflicht gemäß

¹¹⁾ Sitzungsbericht, S. 447 (D).

¹²⁾ BR-Drucksache 470/51 (Beschluß), Ziffer 5.

¹³⁾ 66. Sitzung des Bundesrates vom 6. September 1951, Sitzungsbericht S. 608 (A), BR-Drucksache 631/51.

¹⁴⁾ BR-Drucksache 775/51.

¹⁵⁾ BT-Drucksache I/2951.

¹⁶⁾ Sten. Ber. BT 1952, S. 33 (A); vgl. im einzelnen dazu Oetting, a. a. O., S. 24f.

¹⁷⁾ Sitzungsbericht, S. 33, Ziffer VI.

¹⁸⁾ BR-Drucksache 146/57 (Beschluß).

Artikel 53 des Grundgesetzes den Bundesrat insbesondere über die Arbeiten der Europäischen Gemeinschaften im weitesten Umfang zu unterrichten."¹⁹⁾

Nach ausführlichen Erörterungen im Bundestag wurde am 5. Juli 1957²⁰⁾ schließlich die jetzige Fassung des Artikels 2 des Zustimmungsgesetzes (ZustG) angenommen, wonach die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Gemeinschaften laufend zu unterrichten hat. Soweit durch den Beschluß des Rates innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlußfassung des Rates erfolgen.

III. Die Unterrichtung gemäß Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes in der Praxis des Bundesrates

1. Die Einsetzung des heutigen Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften und die politische Information gemäß Artikel 2 ZustG

Entsprechend seinen Bemühungen um eine Mitwirkung bei der nationalen Willensbildung zur Vorbereitung der Beratungen und Entscheidungen des Rates hat sich der Bundesrat von Anfang an sehr eingehend mit Fragen der europäischen Integration befaßt und sich darum bemüht, die Regelung des Artikels 2 ZustG nicht nur voll zu nutzen, sondern darüber hinaus auf eine echte Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundesrat bei der Vorbereitung der Beratungen des EG-Rates hinzuwirken.

Die Aktivitäten in diesem Bereich begannen mit der Einsetzung eines besonderen Ausschusses. Am 24. September 1957 wies der bayerische Ministerpräsident in einem Brief an die Regierungschefs der übrigen Länder darauf hin, daß die mit der EWG und der damals geplanten Freihandelszone zusammenhängenden Fragen einer ständigen eingehenden Beobachtung und Behandlung durch die Länder bedürfen. Diese Überlegung lasse es empfehlenswert erscheinen, ein fachlich ausgerichtetes Gremium zu bilden, in dem alle Länder vertreten sein sollten. Als Organisationsform schlug er entweder einen selbständigen,

Der Bundesrat stimmte dem Gesetz nach den Beratungen im zweiten Durchgang des Gesetzgebungsverfahrens in seiner 181. Sitzung vom 22. Juli 1957 einstimmig zu, nachdem ein Antrag Nordrhein-Westfalens auf Anrufung des Vermittlungsausschusses u. a. mit dem Ziel, Artikel 2 ZustG in der Weise zu ändern, daß die vorgesehene Unterrichtung nicht nur vor Beschlußfassung im Rat, sondern bereits vor der Erteilung von Weisungen an das deutsche Ratsmitglied erfolgen müsse, keine Mehrheit gefunden hatte²¹⁾.

Auf die im Rahmen des Ratifikationsverfahrens erhobene weitere Forderung, eine angemessene Beteiligung des Bundesrates im Europäischen Parlament sicherzustellen, wird im späteren Zusammenhang einzugehen sein.

außerhalb des Bundesrates stehenden Länderausschuß, einen Arbeitskreis der Wirtschaftsministerkonferenz, einen ständigen Unterausschuß des Wirtschaftsausschusses oder einen gemeinsamen Unterausschuß des Wirtschaftsausschusses und des Agrarausschusses des Bundesrates vor.

In den Antworten auf diesen Brief setzte sich die Mehrheit der Regierungschefs für die Bildung eines besonderen Beratungsgremiums des Bundesrates ein. Dementsprechend beschloß der Bundesrat in seiner 186. Sitzung vom 20. Dezember 1957²²⁾ die Einsetzung des „Sonderausschusses Gemeinsamer Markt und Freihandelszone“. Zum Vorsitzenden wurde gleichzeitig der bayerische Ministerpräsident Dr. Seidel gewählt²³⁾. Aufgabe des Ausschusses, der in der 289. Sitzung des Bundesrates vom 26. November 1965 in „Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften“ umbenannt wurde²⁴⁾, sollte sein, die Wünsche der Länder im Bereich der beginnenden europäi-

²¹⁾ Sitzungsbericht, S. 745 (A)I.

²²⁾ Sitzungsbericht, S. 855(B).

²³⁾ Vorsitzende des EG-Ausschusses: 1958—1960 MP Dr. Seidel (Bayern), 1960—1962 MP Dr. h. c. Kiesinger (Baden-Württemberg), 1962—1966 MP Dr. Meyers (Nordrhein-Westfalen), 1966—1968 MP Kühn (Nordrhein-Westfalen), 1968—1969 MP Dr. Diederichs (Niedersachsen), 1969—1970 Minister Möller (Niedersachsen), 1970—1973 Minister Greulich (Niedersachsen), 1973—1976 Minister Hellmann (Niedersachsen), ab 1976 Minister Hasselmann (Niedersachsen).

²⁴⁾ Sitzungsbericht, S. 242 (B).

¹⁹⁾ BT-Drucksache II/3440, S. V.

²⁰⁾ Sten. Ber. II S. 13314 (C)ff.

schen Integration gegenüber der Bundesregierung und, wie der Vorsitzende zu Beginn der 1. Sitzung am 23. Januar 1958 betonte, auch gegenüber den Gremien des Gemeinsamen Marktes zum Ausdruck zu bringen und für den Bundesrat die Informationen der Bundesregierung gemäß Artikel 2 ZustG entgegenzunehmen. Staatssekretär Professor Dr. Hallstein — zu diesem Zeitpunkt schon zum Präsidenten der EG-Kommission berufen — berichtete kurz vor seinem Amtsantritt dort über die ersten Beratungen der Gemeinschaftsorgane, insbesondere auch über die erste Sitzung der Kommission.

Auch in der Folgezeit stand die politische Information ganz eindeutig im Mittelpunkt der Ausschlußtätigkeit. Während in der Anfangsphase jedoch die Bundesregierung über Einzelheiten jeder Ratstagung berichtete, entwickelte sich später eine Konzentrierung auf besonders bedeutsame Fragen.

Zu den regelmäßigen Berichterstattungen zählte neben Bundesministern und Beamten der fachlich betroffenen Ressorts auch der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, dessen Benennung auf eine Verabredung der Ministerpräsidenten von Bayern und Baden-Württemberg mit Bundesaußenminister von Brentano aus dem Jahr 1956 zurückgeht, wonach ein Beobachter eines dieser Länder an den internen Vorbereitungen der deutschen Delegation bei den Brüsseler Vertragsverhandlungen teilnehmen konnte. Über die Teilnahme eines Beobachters auch an den ergebnislosen Verhandlungen zur Gründung einer großen europäischen Freihandelszone in den Jahren 1958/59 wurde, nachdem Bundeswirtschaftsminister Professor Dr. Erhard der Tätigkeit eines Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften zugestimmt hatte, aus dieser vorübergehenden eine dauerhafte Einrichtung²⁵⁾.

Bei den Informationen über die jeweils aktuellen Fragen der Europapolitik ist in zunehmendem Maße deutlich geworden, daß die Schwäche des Informationssystems in der Schwierigkeit liegt, für die Unterrichtung eine politische Präsenz zu gewinnen, und zwar in erster Linie auf der Seite des Bundesrates, dem sich die Bundesregierung, wie die Erfahrung deutlich zeigt, anpaßt. Die gleiche Entwicklung von der Teilnahme von Politikern zu der von Beamten zeigte sich auch in anderen Ausschüssen des Bundesrates, so daß daraus nicht auf eine „Europamüdigkeit“ der Mitglieder des Ausschusses geschlossen werden kann.

²⁵⁾ Oberthür, a. a. O., S. 62.

Aufgrund einer Initiative des gegenwärtigen Vorsitzenden des EG-Ausschusses, Minister Hasselmann (Niedersachsen), sollen die Informationen auf der politischen Ebene wieder stärker in den Vordergrund treten. Als erster Schritt in diese Richtung hat am 5. Februar 1982 unter Beteiligung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments eine politische Sitzung mit einem einleitenden Bericht von Bundesminister Dr. Graf Lambsdorff stattgefunden.

Im Zusammenhang mit der Frage der politischen Information sind auch die Sitzungen des EG-Ausschusses in Brüssel vom 5. bis 7. Mai 1976 und vom 21. bis 23. November 1979 zu nennen, bei denen neben Abteilungsleitern und Generaldirektoren der einzelnen, die Länder besonders interessierenden Bereiche auch die deutschen Mitglieder der Kommission zu Berichten und Gesprächen zur Verfügung standen. Bei einer Sitzung in Straßburg erörterte der Ausschuß in der Zeit vom 10. bis 12. Oktober 1978 mit deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments Probleme der gemeinschaftlichen Wirtschafts- und Agrarpolitik.

Neben dem EG-Ausschuß haben sich auch andere Ausschüsse des Bundesrates der aus ihrer Sicht wichtigen europapolitischen Probleme angenommen. So befaßt sich z. B. der Agrarausschuß einmal im Jahr in politischer Besetzung unter Beteiligung der Spitze des Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit Grundsatzfragen der europäischen Agrarpolitik.

2. Die Beratung von Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften und von Berichten der Bundesregierung über die Integration

Insgesamt hat sich im Laufe der Zeit der Schwerpunkt der Tätigkeit des EG-Ausschusses jedoch von der politischen Information der Anfangsjahre auf die Beratungen der inzwischen sehr zahlreichen EG-Vorlagen verschoben.

Die Bundesregierung leitet dem Bundesrat in weiter Auslegung der Kriterien des Artikels 2 Satz 2 ZustG sämtliche Vorschläge der Kommission für Verordnungen und Richtlinien des Rates — in aller Regel unmittelbar nach Eingang bei ihr — zu. Sie hat darüber hinaus auch sonstige Vorlagen der Kommission an den Rat wie Memoranden, Berichte, Programme und Empfehlungen in das Unterrichtsverfahren

ren einbezogen, wenn diese nach Auffassung des federführenden Ressorts als politisch bedeutsam angesehen werden oder die Anhörung des Europäischen Parlaments vorgesehen ist²⁶⁾. Einzelheiten über das Zustellungsverfahren sind von den Ressorts der Bundesregierung in einer interministeriellen Vereinbarung vom 6. September 1963 geregelt worden²⁷⁾.

Die Zahl der auf diese Weise zugestellten Vorlagen hat seit den Anfangsjahren ständig in sehr großem Maße zugenommen. Während im Jahre 1960 nur insgesamt fünf Vorlagen beim Bundesrat eingingen, waren es 1965: 95, 1970: 171, 1975: 199 und 1981: 420. Als Folge dieses erheblichen Anstiegs der Zustellungen werden auf Vorschläge des EG-Ausschusses in der 74. Sitzung vom 17. Oktober 1968 und in der 146. Sitzung vom 28. Oktober 1976 nicht mehr alle EG-Vorlagen umgedruckt. Soweit deren Verabschiedung durch den Rat bereits erfolgt ist oder nach den jeweils vom Sekretär des EG-Ausschusses zu treffenden Feststellungen so unmittelbar bevorsteht, daß eine rechtzeitige Beratung in den Ausschüssen und im Plenum des Bundesrates nicht mehr erfolgen kann, sowie bei den sehr zahlreichen Vorlagen aus dem Zollbereich nach Entscheidung durch das berichterstattende Land Hamburg unterbleiben die Umdrucke und damit auch die Beratungen über die Vorlagen zunächst vorläufig. Das Ausschußbüro teilt den Ländern über die Mitglieder des EG-Ausschusses mit, welche Vorlagen dieser Art eingegangen sind. Soweit in einer jeweils festgesetzten Frist kein besonderer Antrag eingeht, gilt dieses als Bestätigung der Vorentscheidung.

Beim Deutschen Bundestag ist im Jahre 1977 eine Regelung getroffen worden, die in § 93 der neuen Geschäftsordnung des Bundestages vom Juli 1980 niedergelegt ist²⁸⁾. Danach überweist der Bundestag im Benehmen mit dem Ältestenrat alle EG-Vorlagen an die zuständigen Ausschüsse. Ihre Titel werden in eine Sammelübersicht aufgenommen, die als Bundestags-Drucksache verteilt wird. Eine EG-Vorlage wird nur dann umgedruckt, wenn der federführende Ausschuß einen über die Kenntnisnahme hinausgehenden Beschluß empfiehlt²⁹⁾.

²⁶⁾ Morawitz, a. a. O., S. 28.

²⁷⁾ Morawitz, a. a. O., S. 28 und Anlage IV.

²⁸⁾ BGBl. I vom 15. August 1980, S. 1237.

²⁹⁾ H. Ferdinand, Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/81, S. 18f.

Vom Bundesrat sind im Jahr 1980 135 EG-Vorlagen umgedruckt worden; zu 75 davon hat der Bundesrat Stellungnahmen beschlossen. Der Bundestag hat 49 Vorlagen umgedruckt und dazu Stellung genommen.

Die für den Umdruck bestimmten Vorlagen weist der Präsident oder in seinem Auftrag der Direktor des Bundesrates den von der Sache im Einzelfall betroffenen Ausschüssen zu. Federführend ist stets der EG-Ausschuß. Wie sich aus einem Briefwechsel des Vorsitzenden des EG-Ausschusses, Ministerpräsident Dr. Seidel, mit den Vorsitzenden der Fachausschüsse und vor allem aus einem daraufhin folgenden Plenarbeschluß ergibt, wurde dem EG-Ausschuß in den Anfangsjahren eine echte Federführung in dem Sinne übertragen, daß nur er berechtigt sein sollte, Empfehlungen an den Bundesrat zu richten. Der Präsident des Bundesrates führte dazu in der 201. Sitzung vom 6. Februar 1959 folgendes aus: *„Aus Gründen der Geschäftsvereinfachung halte ich es nicht für zweckmäßig, daß die Feststellung der gemäß Artikel 2 Satz 2 des oben erwähnten Gesetzes erfolgten Unterrichtung ständig in der Vollversammlung erfolgt. Ich empfehle vielmehr, in der Weise zu verfahren, daß die Unterrichtung in der Regel in dem federführenden Ausschuß vorgenommen wird und daß die Vollversammlung nur dann hierüber berät, wenn der federführende Ausschuß eine Beschlußfassung der Vollversammlung empfiehlt. Werden Einwendungen erhoben? Das ist nicht der Fall. Dann darf ich feststellen, daß künftig so verfahren wird.“*

Die Entwicklung in der Praxis ist indessen anders verlaufen. Bei den damals nur vereinzelt zu beratenden Vorlagen konnte zunächst Übereinstimmung unter den Ausschüssen erzielt werden. Als später abweichende Auffassungen auftraten, sind — entsprechend der Geschäftsordnungsregelung über die Beratungen aller übrigen Vorlagen in den Ausschüssen — die Empfehlungen aller Ausschüsse dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt worden, unabhängig davon, ob der federführende Ausschuß eine Stellungnahme des Bundesrates für erforderlich hielt oder nicht.

Der EG-Ausschuß sieht seine besondere Aufgabe darin:

— EG-Vorlagen auch unter integrationspolitischen Gesichtspunkten zu beraten. Auf diese Weise soll erreicht werden, daß neben den deutschen Belangen auch die Möglichkeiten eines Kompromisses bei den Verhandlungen in Brüssel und somit das politische Ziel der europäischen Integration gesehen werden;

— die Koordinierung aller Ausschlußempfehlungen für das Plenum vorzubereiten, um die Beratungen und Abstimmungen in den Kabinetten der Länder sowie im Plenum des Bundesrates zu erleichtern.

Der ersten Aufgabe kommt der Ausschluß nach, indem er sich mit den Empfehlungen der beteiligten Ausschüsse unter dem o. a. Gesichtspunkt befaßt, sie ganz oder zum Teil übernimmt, sie ergänzt bzw. ihnen nicht beiträgt oder widerspricht.

Besondere Schwierigkeiten haben sich dabei gegen Ende der sechziger Jahre mit Empfehlungen des Rechtsausschusses ergeben, der aufgrund einer nach Auffassung des EG-Ausschusses zu restriktiven Auslegung des EWGV zu Ergebnissen kam, die dem Bundesrat den Vorwurf der „Gemeinschaftsferne“ eintrugen³⁰⁾. Der EG-Ausschuß hat in seiner 59. Sitzung vom 30. März 1967 vorgeschlagen, eine Gemeinsame Kommission aus je vier Mitgliedern des EG-Ausschusses und des Rechtsausschusses zu bilden, die sich darum bemühen sollte, die bei der Auslegung des EWGV aufgetretenen widersprüchlichen Auffassungen auszuräumen. Der Rechtsausschuß hat diesem Vorschlag in seiner 316. Sitzung vom 19. April 1967 zugestimmt.

Die Gemeinsame Kommission ist unter Beteiligung der Bundesregierung mehrfach zusammengetreten. Die Beratungen über eine Reihe von rechtlichen Fragen³¹⁾ haben zu Empfehlungen geführt, die jeweils von beiden Ausschüssen angenommen werden konnten. Zum Teil hat der Rechtsausschuß auf seine Einwendungen verzichtet, zum Teil konnte durch zusammenfassende Grundsatzbeschlüsse die ständige Wiederholung bekannter Rechtsauffassungen beendet werden, zum Beispiel Drucksache 408/76 (Beschluß), 458/68 (Beschluß), Erwidern der Bundesregierung: Drucksache 572/69.

Für die Erfüllung der integrationspolitischen Aufgabe des Ausschusses ist die Teilnahme des Beobachters der Länder bei den EG an den Sitzungen von besonderem Wert. Durch seine Mitteilungen werden in vielen Fällen die allgemeine Verhandlungssituation im Rat sowie die Interessenlage der übrigen Mitgliedstaaten deutlich, womit es den Ausschlußmitglie-

dern erleichtert wird, realitätsnahe Stellungnahmen zu erarbeiten.

Die Verwirklichung der zweiten Aufgabe des Ausschusses — die Koordinierung der Ausschlußempfehlungen für das Plenum — hat sich in der Praxis zuweilen als schwierig erwiesen, weil die beteiligten Ausschüsse ihre Empfehlungen von der Konzeption und der Formulierung her sehr unterschiedlich anlegen, so daß selbst dann, wenn keine sachlichen Widersprüche vorliegen, ein Aneinanderreihen zu einer systematisch und stilistisch in sich geschlossenen Gesamtkonzeption ohne Änderungen kaum möglich ist. Der Präsident des Bundesrates hat dem EG-Ausschuß daher im Jahr 1975 — nach Anhörung der übrigen Ausschüsse — die Ermächtigung erteilt, „den Wortlaut der Empfehlungen redaktionell an die von ihm zu erarbeitende Gesamtkonzeption anzupassen“.

Bei der Bewertung der Mitwirkung des EG-Ausschusses im Bereich der Beratungen von Vorlagen, die dem Bundesrat gemäß Artikel 2 ZustG zugestellt werden, ist zuweilen, vor allem aus dem Kreis der im übrigen beteiligten Ausschüsse, die Auffassung zu hören, daß die Beratungsergebnisse des EG-Ausschusses sich im wesentlichen auf Kenntnisnahme oder auf durchaus entbehrliche Beitritte zu den Sachempfehlungen anderer Ausschüsse beschränken. Die Beurteilung ist in dieser allgemeinen Form sicher unberechtigt, sie enthält aber — vom Ergebnis her gesehen — für einen Teil der Beratungen eine richtige Erkenntnis, die den EG-Ausschuß selbst schon mehrfach beschäftigt hat.

Tatsächlich ist die Tätigkeit des Ausschusses von Anfang an von Überlegungen über seine Funktion und von Verbesserungsvorschlägen für seine Arbeitsweise begleitet worden. Eine in der 118. Sitzung vom 4. Oktober 1973 hierzu eingesetzte Arbeitsgruppe hat nach Beratungen unter Mitwirkung des damaligen stellvertretenden Ausschußvorsitzenden Senator Willms (Bremen) u. a. vorgeschlagen, in Zukunft im Bundesrat nach Vorberatung durch den EG-Ausschuß auch über die halbjährlichen Integrationsberichte der Bundesregierung zu beraten, die seit dem 1. Januar 1967 bis zu dieser Zeit nur dem Bundestag zugestellt worden waren.

Die Berichte, die von der Bundesregierung jeweils für die Monate April bis September und Oktober bis März erstattet werden, enthalten in Teil I eine allgemeine Darstellung der deutschen Europapolitik mit einer zusammenfas-

³⁰⁾ Oetting, a. a. O., S. 138.

³¹⁾ Vgl. zu diesen Rechtsproblemen im einzelnen Holch, Der Deutsche Bundesrat zur Rechtssetzung der EWG, in: EuR 1967, S. 217 ff., und EuR 1969, S. 213 ff.; sehr ausführlich auch Oetting, a. a. O., S. 121 ff.

senden Würdigung sowie Darlegungen über besondere Schwerpunkte der Entwicklung, während in Teil II die Verhandlungen und Beschlüsse des Berichtszeitraums aus den einzelnen Teilbereichen der Integration detailliert dargestellt und erläutert werden. Seit dem Berichtszeitraum Oktober 1973 bis März 1974 werden die Berichte auch dem Bundesrat zugestellt und dort ausschließlich dem EG-Ausschuß zugewiesen. Der Ausschuß hat sich von Anfang an sehr eingehend mit diesen Berichten beschäftigt³²⁾. Dabei hat sich die Möglichkeit ergeben, bei den Beratungen mit den Vertretern der Bundesregierung — auch unabhängig von Zusammenhängen mit konkreten Einzelvorschlägen — die Wünsche und Vorstellungen der Länder zu den Entwicklungen in den verschiedenen Teilbereichen der Gemeinschaftspolitik zum Ausdruck zu bringen. Die besonderen Anliegen der Mitglieder des Ausschusses werden vielfach mit den Stellungnahmen der Vertreter der Bundesregierung dazu zu Protokoll genommen, so daß die Empfehlungen an den Bundesrat in den meisten Fällen „Kenntnisnahme“ lautet und eine Beratung im Plenum gemäß § 35 GOBR³³⁾ nicht erfolgt. In fünf Fällen³⁴⁾ hat jedoch der Bundesrat auf Empfehlung des EG-Ausschusses Stellungnahmen beschlossen, und zwar nach Berichterstattungen des Ausschußvorsitzenden und in der 501. Sitzung vom 26. Juni 1981 nach einer europapolitischen Aussprache³⁵⁾.

Ausführliche Aussprachen gibt es im Plenum des Bundesrates im übrigen zu EG-Vorlagen selten. Ausnahmen bilden die gelegentlich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften erstellten allgemeinen Berichte über Initiativen zur Fortentwicklung der Integration, wie zum Beispiel der sogenannte Werner-Bericht und der Tindemans-Bericht³⁶⁾ sowie der Bericht der Kommission zu dem Mandat vom 30. Mai 1980³⁷⁾.

Zur Fortentwicklung der Integrationsberichte hat der Bundesrat auf Empfehlung des EG-

³²⁾ Morawitz, a. a. O., S. 31.

³³⁾ Gemäß § 35 GOBR gelten bei Vorlagen, die dem Bundesrat lediglich zur Kenntnisnahme zugeleitet werden, die Empfehlungen der Ausschüsse, der Bundesrat möge von der Vorlage Kenntnis nehmen, als Stellungnahme des Bundesrates, sofern bis zur nächsten Sitzung des Bundesrates kein Land den Antrag auf Behandlung dieser Vorlage stellt.

³⁴⁾ BR-Drucksache 325/74 (Beschluß), 632/76 (Beschluß), 212/78 (Beschluß), 496/78 (Beschluß), 182/81 (Beschluß).

³⁵⁾ Sitzungsbericht, S. 217 (A)f.

³⁶⁾ 359. Sitzung BR, Sitzungsbericht, S. 287 (B)f. 439. Sitzung BR, Sitzungsbericht, S. 399 (A)l.

³⁷⁾ 505. Sitzung BR, Sitzungsbericht, S. 376 (A)f.

Ausschusses in seiner 469. Sitzung vom 17. Februar 1979 eine Stellungnahme beschlossen, in der er zum Ausdruck bringt, daß es ihm erforderlich erscheine, durch eine Ausweitung der Berichterstattung rechtzeitig mehr Informationen auch über Entwicklungstendenzen im Gemeinschaftsbereich zu erhalten, auf deren Grundlage die Meinungsbildung in den betroffenen Ressorts der Landesregierungen und im Bundesrat zu einem möglichst frühen Zeitpunkt erfolgen könne³⁸⁾.

3. Bewertung der Beratungen über EG-Vorlagen im Bundesrat

Die Bewertung der Behandlung von EG-Vorlagen in den Ausschüssen des Bundesrates ist übereinstimmend positiv. Sasse führt zu Beginn seiner Abhandlungen dazu aus: „Während der Laie zu der Annahme neigen wird, Bundesrat und europäische Integration hätten wenig miteinander zu schaffen, hat sich der Eingeweihte an die Genauigkeit gewöhnt, mit der gerade hier seit mehr als anderthalb Jahrzehnten Aufbau und Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften — namentlich der stellvertretend gewordenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft — kritisch verfolgt werden. Als Mittler und Vermittler der partikularen Standpunkte der Länder im Willensbildungsprozeß des Bundes bleibt der Bundesrat stets in jener ihm eigenen Doppelposition, ist zugleich Wahrer von Regionalautonomie und Teil der gesamtstaatlichen Legislative.“³⁹⁾

Birke schildert die Beratungen der Bundesausschüsse und die bei wichtigen Vorlagen erfolgenden Vorbereitungen durch die Arbeitskreise der EG-Referenten der Landwirtschafts-, Wirtschafts- oder Verkehrsreferenten der Länder und führt sodann aus: „Bei dieser gründlichen, bis in die jeweiligen EWG-Referate der Länderministerien hineingreifenden Prozedur kann der Bundesrat zu den Kommissionsvorschlägen insbesondere insofern fundiert Stellung nehmen, als die praktische Durchführung des zukünftigen Ratsbeschlusses innerhalb der deutschen Rechtsordnung in Frage steht. Auch gegenüber der Rechtsetzung in den Europäischen Gemeinschaften bewährt sich so die — im innerstaatlichen Bereich allgemein anerkannte — Stärke des Bundesrates, die Verwaltungserfahrung der Länder zur Geltung zu bringen.“⁴⁰⁾

³⁸⁾ BR-Drucksache 496/78 (Beschluß).

³⁹⁾ Sasse, Bundesrat und Europäische Gemeinschaft, a. a. O., S. 335.

⁴⁰⁾ Birke, a. a. O., S. 44.

Morawitz, der an den Beratungen der Ausschüsse über EG-Vorlagen als Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft häufig teilnimmt, äußert sich zu dieser Frage wie folgt: „Das Verfahren ist häufig als ineffizient kritisiert worden, aber eher vom Bundestag, als vom Bundesrat. Im Bundestag hat insbesondere der SPD-Fraktionsvorsitzende Wehner beklagt, daß keine eingehende Diskussion der EG-Vorlagen stattfindet. Die Lage ist anders beim Bundesrat. Die EG-Vorlagen werden in den zuständigen Ausschüssen des Bundesrates, insbesondere im EG-Ausschuß, in Anwesenheit von Vertretern der zuständigen Bundesressorts eingehend beraten.“⁴¹⁾

Oetting schließlich kommt — ebenfalls im Vergleich der Beratungsverfahren von Bundestag und Bundesrat — zu folgendem Ergebnis: „Das geschilderte Übergewicht der Regierung in den Ausschlußberatungen läßt sich allerdings nur im Bundestag, nicht aber auch im Bundesrat beobachten; denn hier steht dem Sachverstand der Bundesbeamten der zusammengefaßte Sachverstand der Länderverwaltungen gegenüber. Jeder der dem Bundesrat zugeleiteten Entwürfe zu Gemeinschaftsakten durchläuft innerhalb der Bundesländer das für die Bundesregierung geschilderte Verfahren in annähernd gleicher Weise, ehe er in die Ausschlußberatungen des Bundesrates gelangt. Der Bundesrat ist dadurch häufig in der Lage, den Vorstellungen der Bundesregierung mit einer sehr dezidierten Auffassung zu den sachlichen wie den institutionellen Fragen der Gemeinschaftsakte entgegenzutreten und Alternativen anzubieten.“⁴²⁾

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, aus welchem Grund die Ausschüsse des Bundesrates über EG-Vorlagen, die dem Bundesrat gemäß Artikel 2 ZustG lediglich zur Unterrichtung zugeleitet werden, so eingehend beraten. Und aus welchem Grund richtet der Bundesrat Stellungnahmen an die Bundesregierung, die im Rahmen dieses Verfahrens nicht vorgesehen sind und mit denen die Bundesregierung nicht zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden kann?

Zur ersten Frage ist festzustellen, daß Artikel 2 ZustG nur der formale Ausgangspunkt für die Behandlung von Integrationsfragen in Bundestag und Bundesrat ist⁴³⁾. Für den Bundesrat bringt diese Bestimmung ohnehin ge-

genüber Artikel 53 Satz 3 des Grundgesetzes, wonach er von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten ist, keine materielle Ausweitung der Informationspflicht, sondern allenfalls eine formelle Konkretisierung. Die Bundesregierung hat jedoch schon im Rahmen der Ratifikationsberatungen im Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten des Bundesrates erklärt, sie fasse die Unterrichtung nach Artikel 2 ZustG dahin auf, daß mit ihr auch ein sachlicher Meinungsaustausch verbunden sein solle⁴⁴⁾. Tatsächlich hat sich im Laufe der Jahre aus der Unterrichtungspflicht in den Ausschüssen des Bundesrates nicht nur ein Meinungsaustausch, sondern eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern entwickelt, die — das wird dort immer wieder bestätigt — auch für die Bundesregierung im Rahmen der Vorbereitungen für die Beratungen in Brüssel von Nutzen ist⁴⁵⁾.

Ein wesentlicher Teil der Mitwirkung des Bundesrates im EG-Bereich erfolgt nicht erst durch die Stellungnahmen des Bundesrates, sondern in den fachlichen Erörterungen und zuweilen Auseinandersetzungen mit den Vertretern der Bundesregierung, die im allgemeinen auch die Verhandlungen in den Arbeitsgruppen des EG-Rates führen. In vielen Fällen können diese schon in den Ausschlußberatungen erklären, daß sie den Vorstellungen des Ausschusses oder einzelner Länder zustimmen und sie bei den Verhandlungen im Brüssel vertreten werden. Entsprechend eines internen Hinweises des Bundesratspräsidenten an die Vorsitzenden der Ausschüsse soll in solchen Fällen und auch bei weniger bedeutsamen Änderungs- und Ergänzungswünschen lediglich ein entsprechender Vermerk in der Ausschlußniederschrift erfolgen und von einer Empfehlung an den Bundesrat abgesehen werden.

Demgegenüber soll die Stellungnahme des Bundesrates grundsätzlichen und politischen Anliegen vorbehalten werden, was in der Praxis allerdings schwer durchzusetzen ist.

Wenngleich es sich bei der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat im Prozeß der nationalen Willensbildung weitgehend um eine beratende Tätigkeit handelt, so wäre es doch verfehlt, die Stellungnahmen allgemein als völlig unverbindlich zu bezeichnen. Oetting⁴⁶⁾ weist

⁴¹⁾ Morawitz, a. a. O., S. 27f.

⁴²⁾ Oetting, a. a. O., S. 63f.

⁴³⁾ Sasse, Bundesrat und Europäische Gemeinschaft, a. a. O., S. 335.

⁴⁴⁾ Vgl. 181. Sitzung des Bundesrates vom 19. Juli 1957, Sitzungsbericht, S. 745 (C).

⁴⁵⁾ Minister Hasselmann, 469. Sitzung BR, Sitzungsbericht, S. 39 (A), 50 (D); Birke, a. a. O., S. 45.

⁴⁶⁾ Oetting, a. a. O., S. 146f.

mit Recht darauf hin, daß die Bundesratsbeschlüsse nicht nur die Stellungnahme des Bundesorgans repräsentieren, sondern in ihnen auch die Auffassung der Länder zu den Gemeinschaftsakten zum Ausdruck kommt. Diese jedoch muß die Bundesregierung insbesondere im Bereich der ausschließlichen Länderkompetenzen unter dem Gesichtspunkt bundesfreundlichen Verhaltens⁴⁷⁾ beachten, der sie verpflichtet, nach besten Kräften zu versuchen, ein Einvernehmen mit den Ländern herbeizuführen. In seinem Schreiben vom 19. September 1979 an den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hat der Bundeskanzler im Rahmen von Verhandlungen über ein besonderes Länderverfahren im EG-Bereich, auf das an späterer Stelle noch zurückzukommen sein wird, ausdrücklich betont, „daß bei EG-Vorlagen, soweit sie ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren, Bund und Länder aufgrund des wechselseitigen Treueverhältnisses zu einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit verpflichtet sind“⁴⁸⁾.

Zu berücksichtigen hat die Bundesregierung bei der Bewertung der Stellungnahmen des Bundesrates im übrigen auch, daß die verhältnismäßige Durchführung der Gemeinschaftsakte weitgehend den Ländern obliegt.

Insofern können die Stellungnahmen des Bundesrates für die Bundesregierung weitergehende Auswirkungen haben als die des Bundestages; es darf jedoch nicht verkannt werden, daß demgegenüber die Beschlüsse des Bundestages politisch ein größeres Gewicht haben. Ein Minister, der in den Verhandlungen des Rates darüber hinweggeht, muß damit rechnen, daß dieses für ihn politische Nach-

teile bringen könnte. Er wird daher die Stellungnahmen des Bundestages nicht ohne weiteres außer acht lassen, auch wenn kaum damit zu rechnen ist, daß eine unbeachtete Stellungnahme zu einem Mißtrauensvotum gegen den Bundeskanzler führen könnte. Immerhin hat der frühere Bundesminister Höcherl auf eine Anfrage im Bundestag eine Stellungnahme des Bundestages zu einer EG-Vorlage wohl sehr weitgehend als „etwas Ähnliches wie einen Prozeßauftrag für einen Anwalt“ bezeichnet⁴⁹⁾.

Wenn die politische Verbindlichkeit von Bundestagsstellungen zu EG-Vorlagen so hoch anzusetzen ist, so kann der Bundesrat mit Genugtuung feststellen, daß er weitgehend Anteil daran hat, weil der Bundestag sich in vielen Fällen seinen Überlegungen und Anliegen anschließt. Birke⁵⁰⁾ hat sich die Mühe gegeben, dieses bis zum Erscheinen seiner Abhandlung im Jahre 1973 an zahlreichen Beispielen nachzuweisen. Seine Feststellungen treffen auch für den Zeitraum danach bis heute zu, wobei in den meisten Fällen auf die Übereinstimmung mit dem Bundesrat⁵¹⁾ oder — falls bei den Beratungen der Plenarbeschluß noch nicht vorlag — auf Ausschlußempfehlungen⁵²⁾ hingewiesen wird und nur in Einzelfällen Formulierungen des Bundesrates ohne einen solchen Hinweis übernommen werden⁵³⁾.

Wie im einzelnen noch darzustellen sein wird, bemüht sich der Bundesrat gegenwärtig, seine Stellungnahmen auch in die Beratungen des Europäischen Parlaments einzuführen, um auf diese Weise — vor allem über die deutschen Mitglieder und Berichterstatter — Einfluß auch auf die Willensbildung im gemeinschaftlichen Bereich zu gewinnen.

IV. Bestrebungen zur Verbesserung des Verfahrens nach Artikel 2 ZuStG

Der Vorsitzende des EG-Ausschusses, Minister Hasselmann, hat in der 469. Sitzung des Bundesrates vom 17. Februar 1979⁵⁴⁾ darauf hingewiesen, daß das Verfahren nach Artikel 2 ZuStG noch nicht in allen Punkten zufriedenstellend sei. Er hat angeregt, auf der Grundlage von Vorstellungen, die dazu in den hauptsächlich an der Beratung von EG-Vorla-

gen beteiligten Ausschüssen entwickelt werden könnten, Verbesserungen herbeizuführen. Der Präsident des Bundesrates hat daraufhin

⁴⁷⁾ BVerfG 12, S. 205ff.

⁴⁸⁾ Morawitz, a. a. O., Anhang V, S. 102.

⁴⁹⁾ BT-Drucksache V/1943, Nr. 38, Oetting, a. a. O., S. 146.

⁵⁰⁾ Birke, a. a. O., S. 46.

⁵¹⁾ Z. B. BT-Drucksachen 8/3198, 8/3704, 8/3705, 9/239, 9/525, 9/605.

⁵²⁾ Z. B. BT-Drucksachen 9/325, 9/512.

⁵³⁾ Z. B. BT-Drucksachen 9/209, 9/212.

⁵⁴⁾ Sitzungsbericht, S. 39 (A), 50 (D).

an alle Ausschußvorsitzenden geschrieben und gebeten, Verbesserungsvorschläge auszu- arbeiten. Auf der Grundlage dieser weitge- hend übereinstimmenden Vorschläge ist mit der Bundesregierung verhandelt worden⁵⁵⁾. Die Bundesregierung hat sich nach mehreren Verhandlungen bereit erklärt:

1. im Zuleitungsschreiben differenzierter als bisher auf die für die Beratung zur Verfügung stehende Zeit, insbesondere aber auf eine besondere Eilbedürftigkeit hinzuweisen, damit der Bundesrat sich darauf einstellen kann und mit seinen Stellungnahmen nicht zu spät kommt;

2. die „Kontaktpflege“ zum Bundesrat sowohl vor der Beratung der Ausschüsse als auch nach der abschließenden Beratung des Bundesrates, wie sie in der erwähnten intermini- steriellen Vereinbarung aus dem Jahre 1963 zwar vorgesehen war, jedoch nur unzulänglich praktiziert wurde, zu verbessern. Vor der Be- ratung der Ausschüsse verständigen sich bei sich abzeichnenden wesentlichen Änderungen der zugeleiteten EG-Vorlagen und in der Zeitplanung der Ausschußsekretär oder der Berichterstatter und das federführende Res- sort der Bundesregierung über den letzten Verhandlungsstand und darüber, welche EG- Dokumente der Beratung zugrunde zu legen sind; im übrigen erfolgt die Information in den Ausschüssen; es wird noch einmal hervorge- hoben, daß die Vertreter der Ressorts in den Ausschußsitzungen anwesend sein sollen.

Nach Abschluß der Beratungen des Bundesra- tes erfolgt eine weitere Unterrichtung — über die bisherige Praxis hinaus —, wenn die an die Bundesregierung gerichtete Empfehlung den Wunsch nach weiterer Unterrichtung enthält. Sollte die ursprünglich zugeleitete EG-Vor- lage durch einen in wesentlichen Teilen än- dernden neuen Entwurf der Kommission er- setzt werden, so erfolgt dessen Zuleitung an den Bundesrat. Bei wesentlichen Änderungen im Verlauf der Beratungen des Rates über die ursprüngliche Vorlage unterrichtet das feder- führende Ressort den Sekretär des Ausschus- ses oder den Berichterstatter;

3. durch das federführende Ressort den Bun- desrat davon zu unterrichten, ob und inwie- weit seine Stellungnahme bei der Beschlußfas- sung des Rates Berücksichtigung gefunden hat, falls diese Stellungnahme den Wunsch nach einem solchen Bericht enthalten hat. Der Bericht kann in schriftlicher oder mündlicher Form erfolgen.

Weitere Verbesserungen betreffen das in- terne Beratungsverfahren des Bundesrates. So sollen vor allem Vertagungen in den Aus- schüssen, wie bisher des öfteren mit der Be- gründung geschehen, daß die Bundesregie- rung sich zu der Vorlage noch keine Meinung gebildet habe, unterbleiben, weil die Stellung- nahmen des Bundesrates im Stadium der Mei- nungsbildung mehr Aussicht auf Erfolg haben als nach Abschluß der Überlegungen in den Ressorts und nach erfolgten Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung.

V. Das neue Länderverfahren für eine unmittelbare Zusammenarbeit von Bund und Ländern im EG-Bereich

Die Länder haben nach Verhandlungen mit der Bundesregierung, die in der Zeit vom 15. November 1977 bis zum 28. April 1980 stattgefunden haben, ein neues Verfahren zur *unmittelbaren* Zusammenarbeit mit der Bun- desregierung entwickelt, das sich auf die Fälle erstreckt, in denen durch Vorhaben der EG die ausschließliche Gesetzgebung der Länder be- troffen ist oder wesentliche Interessen der Länder berührt werden. Das Verfahren richtet sich vor allem auf die Unterrichtung durch die Bundesregierung und die sich anschließende Meinungsbildung auf Länderseite bei Vorha- ben der EG-Kommission vor Zustellung an den Rat. Um Überschneidungen mit den Be- ratungen des Bundesrates zu vermeiden, soll es

enden, sobald die entsprechende EG-Vorlage dem Bundesrat zugestellt wird, es sei denn, ein Land wünsche ausnahmsweise auch danach die Fortführung.

Zur Begründung dieser Abweichung vom Bun- desratsverfahren, das nach den zuvor darge- legten Verbesserungsvorschlägen der Aus- schüsse ebenfalls auf Informationen über Vor- haben der Kommission ausgedehnt werden sollte, wird vor allem geltend gemacht, daß die besondere Rechtsstellung aus dem Verfas- sungsgrundsatz des bundestreuen Verhaltens nicht dem Bundesrat, sondern den Ländern zu- stehe.

Auf Einzelheiten über die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern braucht in die-

⁵⁵⁾ Vgl. im einzelnen Morawitz, a. a. O., S. 36 f.

sem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden. Insoweit wird auf die ausführliche Darstellung vor Morawitz⁵⁶⁾ Bezug genommen.

Der Bundeskanzler hat in dem bereits erwähnten Schreiben vom 19. September 1979⁵⁷⁾ an den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz auf der Grundlage des Verfassungsgrundsatzes des bundestreuen Verhaltens erklärt, daß

1. der Bund die Länder rechtzeitig und umfassend über die Vorhaben der EG unterrichten wird;

2. soweit EG-Vorhaben ganz oder in einzelnen Bestimmungen innerstaatlich in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen würden, die Länder die Möglichkeit erhalten, ihren Standpunkt eingehend und umfassend darzustellen, und der Bund sich bemüht, mit den Ländern zu einem einvernehmlichen Standpunkt zu gelangen und diesen im Laufe der Verhandlungen soweit wie möglich einzubringen und durchzusetzen. Der Bund wird, so heißt es weiter, vom Standpunkt der Länder nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen und auf Verlangen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates zwei Vertreter der Länder hinzuziehen, soweit ihm dieses möglich ist;

3. bei EG-Vorhaben, die wesentliche Interessen der Länder berühren, die Bundesregierung bereit sei, die Länder anzuhören und die sich aus dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik ergebenden Verpflichtungen zu beachten, insbesondere auch, wenn finanzielle Interessen der Länder berührt werden;

4. Koordinierungsabsprachen, die außerhalb der Zuständigkeit der EG, aber im Rahmen ihrer Organe oder im Zusammenhang mit Beschlüssen ihrer Organe über Vorhaben getroffen werden, die innerstaatlich in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren, ebenfalls nach den Grundsätzen der Ziffern 1 bis 3 behandelt werden sollen.

Alle diese Zusagen sind, wie dargelegt, auf den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhal-

tens gestützt. Es kann kein Zweifel bestehen, daß die Rechte aus diesem Grundsatz den Ländern zustehen und nicht dem Bundesrat. Das hindert jedoch nicht daran, und davon geht die Literatur zu dieser Frage einhellig aus⁵⁸⁾, daß diese Rechte über den Bundesrat geltend gemacht werden können. In erster Linie wohl um eine Doppelgleisigkeit und die damit verbundene Doppelarbeit zu vermeiden, hat der Vertreter der Bundesregierung in den Erörterungen über die Reform des Verfahrens nach Artikel 2 ZustG erklärt, daß die vom Bundeskanzler gegebenen Zusicherungen auch dann verwirklicht würden, wenn das Verfahren von den Ländern über den Bundesrat durchgeführt werde.

In der Tat ist bei den jetzigen Verfahren die Gefahr der Doppelgleisigkeit und voneinander abweichender Stellungnahmen zu ein und derselben Frage gegeben, weil bei der Meinungsbildung im Rahmen des Länderverfahrens jedes Land eine Stimme hat, während es im Bundesrat gemäß Artikel 51 Absatz 2 des Grundgesetzes eine unterschiedliche Stimmgewichtung gibt, die sich nach der Einwohnerzahl der Länder richtet.

Entgegen den Erwartungen hat sich ergeben, daß den Ländern bisher nur eine geringe Zahl von Vorlagen in dem neuen Verfahren zugeleitet worden ist. Bei einigen dieser Vorlagen sind die Beratungen dort solange zurückgestellt worden, bis deren Zustellung an den Bundesrat erfolgte. Die nur geringfügige Zeitverzögerung wurde bewußt in Kauf genommen, um Doppelberatungen zu vermeiden.

Es ist zu erwarten, daß im Verlauf der zweijährigen Erprobungsphase des neuen Länderverfahrens deutlich wird, daß eine Zersplitterung in der Mitwirkung der Länder im Bereich der EG vermieden werden sollte. Danach wird darüber zu reden sein, ob nicht diese Mitwirkung am zweckmäßigsten und — wegen der größeren Einwirkungsmöglichkeiten, wie dargelegt auch über den Bundestag und eventuell auch über das Europäische Parlament — auch am wirkungsvollsten einheitlich über den Bundesrat erfolgen sollte.

⁵⁶⁾ Birke, a. a. O., S. 147; Ipsen, a. a. O., S. 254f.; Oetting, a. a. O., S. 14f.; Sasse, Bundesrat und Europäische Gemeinschaft, a. a. O., S. 340.

⁵⁶⁾ Ebd., S. 57 ff.

⁵⁷⁾ Ebd., Anlage V, S. 102 ff.

VI. Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Willensbildung im Gemeinschaftsbereich

1. Bundesrat und EG-Kommission

In anderem Zusammenhang ist schon dargelegt worden, daß in der ersten Sitzung des Sonderausschusses Gemeinsamer Markt und Freihandelszone vom 23. Januar 1958⁵⁹⁾ der zu dieser Zeit bereits zum Präsidenten der Kommission ernannte Staatssekretär Professor Dr. Hallstein kurz vor seinem Amtsantritt in Brüssel die Mitglieder des Ausschusses ermuntert hat, zur Erfüllung der Anliegen der Länder, soweit es an der Kommission liege, möglichst unmittelbar Kontakt nach Brüssel zu suchen. Bereits in der fünften Sitzung des Ausschusses vom 5. Februar 1959⁶⁰⁾ wird jedoch vom Länderbeobachter berichtet, der Bundeswirtschaftsminister habe sich bei der Besprechung dieser Frage während der Wirtschaftsministerkonferenz in Berlin sehr reserviert verhalten. Reserviert ist die Haltung der Bundesregierung insoweit auch in der Folgezeit geblieben.

Dennoch hat eine Reihe von unmittelbaren Kontakten zwischen dem Bundesrat und der EG-Kommission unter Beteiligung von Vertretern der Bundesregierung stattgefunden. Am 18. und 19. Mai 1967 hat die Gemeinsame Kommission von EG-Ausschuß und Rechtsausschuß in Brüssel eine Reihe von streitigen Rechtsfragen mit Vertretern des Juristischen Dienstes der Kommission erörtert, am 31. Januar 1969 berichtete der Vizepräsident und für Landwirtschaft zuständige Kommissar Mansholt dem Agrarausschuß und dem EG-Ausschuß über den umstrittenen „Mansholt-Plan“ zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik und — wie bereits erwähnt — war der EG-Ausschuß in der Zeit vom 5. bis 7. Mai 1976 und vom 21. bis 23. November 1979 zu Sitzungen in Brüssel, um mit den deutschen Kommissionsmitgliedern sowie Abteilungsleitern und Generaldirektoren der Kommission aktuelle Fragen aus den die Länder interessierenden Bereichen der Gemeinschaftspolitik zu erörtern. Es hat sich dabei gezeigt, daß durch einen fachlichen Meinungsaustausch zu einer Reihe konkreter Fragen und Anliegen das gegenseitige Verständnis gefördert, Anregungen gegeben und persönliche Kontakte geschaffen werden konnten, die für die weitere Arbeit der in den Ländern mit EG-Fragen befaßten Abteilungsleiter und Referenten von Nutzen sind.

Diese unmittelbaren Kontakte sollen fortgeführt werden. Der Agrarausschuß, der Finanzausschuß und der Ausschuß für Verkehr und Post des Bundesrates planen Sitzungen unter Beteiligung von Mitgliedern der Kommission in Brüssel oder Straßburg, und auch der EG-Ausschuß hat eine weitere Sitzung bei der Kommission in Aussicht genommen.

2. Bundesrat und Europäisches Parlament

Die Bestrebungen zur Schaffung von Verbindungen zwischen dem Bundesrat und dem Europäischen Parlament sind im Zusammenhang mit der allgemeinen Diskussion über die Beziehungen der nationalen Parlamente zum Europäischen Parlament zu sehen. Diese Diskussion wird seit fast zwei Jahrzehnten geführt. Erst mit der Direktwahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments hat die Frage jedoch eine wirkliche Aktualität gewonnen, vor allem weil abzusehen war, daß durch eine unmittelbare Wahl das Doppelmandat im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten immer seltener werden und vielleicht auf Dauer sogar ganz verschwinden würde. Mit dem Verzicht auf das Doppelmandat wird jedoch auf der persönlichen Ebene eine wichtige Verbindungslinie zwischen den Parlamenten unterbrochen, die durch eine institutionell strukturierte Verbindung ersetzt werden soll.

Die damit zusammenhängenden Fragen sind vor allem im Rahmen der Konferenzen der Präsidenten der Parlamentarischen Versammlungen Westeuropas behandelt worden⁶¹⁾, an denen für die Bundesrepublik Deutschland der Präsident des Deutschen Bundestages und der Präsident des Bundesrates teilgenommen haben. Diese Konferenzen haben zu einer stärkeren Konkretisierung der früher allgemeineren Diskussion geführt. So wurden auf der Bonner Konferenz des Jahres 1976 in dem Bericht Spedale und auf der Konferenz von Madrid im Jahre 1980 in dem Bericht Poher detaillierte Vorschläge gemacht, wie die Kontakte auf Fraktions- bzw. Ausschubebene — etwa durch gemeinsame Sitzungen und Begegnungen der Berichterstatter sowie einen Informationsaustausch — verbessert werden könnten. Während der Präsidentenkonferenz von Rom im Jahre 1975 wurde im Schlußkom-

⁵⁹⁾ Niederschrift, S. 3.

⁶⁰⁾ Niederschrift, S. 7.

⁶¹⁾ Vgl. im einzelnen Ferdinand, a. a. O., S. 22ff.

muniqué die Einrichtung besonderer Europausschüsse gefordert.

Eine Konferenz der Präsidenten der Parlamente der EG-Staaten und des Europäischen Parlaments hat sich am 3./4. Juli 1981 ebenfalls mit diesem Thema befaßt. Als gemeinsamer Nenner wird in dem Schlußkommuniqué dieser Luxemburger Sitzung die Nützlichkeit einer Zusammenarbeit auf Ausschußebene und eines umfassenden Informationsaustauschs hervorgehoben.

Das Europäische Parlament selbst hat nach ausführlicher Beratung in seinem Politischen Ausschuß in der Sitzungswoche vom 6. bis 10. Juli 1981 in Straßburg seine Haltung zu diesem Komplex festgelegt. Im Rahmen einer Debatte über die institutionelle Fortentwicklung der Gemeinschaft hat es eine „Entschließung zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten“ gefaßt, die auf einen Bericht des Abgeordneten Diligent⁶²⁾ zurückgeht. Besonders Gewicht wird in der Entschließung auf die Entwicklung ständiger und organischer Beziehungen zwischen den verschiedenen Parlamenten und auf die Entwicklung neuer Informationskanäle gelegt. Hier werden vor allem enge Kontakte zwischen den Vorsitzenden und den Berichterstattern der europäischen und nationalen Parlamentsausschüsse erwogen, die ad hoc zur Behandlung aktueller Themen vermittelt werden sollen. Wichtig scheint auch der Vorschlag, den europäischen Parlamentariern die Möglichkeit einzuräumen, von dem Plenum und den Ausschüssen der nationalen Parlamente in bestimmten Fragen gehört zu werden. Die Entschließung hebt auch die Wichtigkeit eines wechselseitigen Informationsaustausches auch auf administrativer Ebene hervor.

Engere Beziehungen zwischen den Parlamenten können durch mehr Informationen zum gegenseitigen Verständnis beitragen und damit eine Polarisierung vermeiden helfen. Diese Einschätzung findet sich auch in dem Diligent-Bericht, wo es heißt: *„Die stärkere politische Autorität des Europäischen Parlaments infolge seiner Direktwahl kann gegebenenfalls zu Konflikten oder Rivalitäten mit den nationalen Parlamenten, ja sogar zu einer Blockierung führen, was zu vermeiden ist. Daher sind enge Beziehungen zwischen der europäischen parlamentarischen Institution und den nationalen parlamentarischen Institutionen erforderlich.“*⁶³⁾

⁶²⁾ EP-Dok. 1-206/81, BR-Drucksache 331/81.

⁶³⁾ EP-Dok. 1-206/81, S. 9f.

Auch die Präsidentin des Europäischen Parlaments, Frau Simone Veil, hat die möglichen Gefahren einer Rivalität gesehen. In einer Rede vor dem Bundesrat am 21. März 1980 hat sie ausgeführt: *„Die Direktwahl hat die Frage der Beziehungen zwischen den nationalen gesetzgeberischen Körperschaften und dem Europäischen Parlament neu gestellt. ... Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente haben nicht unbedingt die gleichen, sie haben eigene Aufgaben ... Das Europäische Parlament hat das sehr wohl verstanden und bemüht sich zu zeigen, daß wir und Sie komplementär und nicht Rivalen sind ... Ich darf für das Europäische Parlament sagen, daß es alles aufbietet wird, was in seiner Macht steht, um zu einer Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten zu kommen, die so offen und so aktiv ist wie nur möglich.“*⁶⁴⁾

Die erste Initiative zur Zusammenarbeit mit, oder besser: im Europäischen Parlament war für den Bundesrat das Bemühen, eigene Mitglieder dorthin zu entsenden. In seiner Stellungnahme gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes zum Ratifizierungsgesetz zu den Römischen Verträgen hat der Bundesrat vorgeschlagen, daß von den 36 deutschen Abgeordneten der Versammlung 25 durch den Bundestag und elf durch den Bundesrat ernannt werden sollten⁶⁵⁾. Der Bundestag hat diese Anregung nicht aufgegriffen und das Ratifikationsgesetz ohne eine Bestimmung über die Wahl der Abgeordneten verabschiedet. Nach Auffassung des Bundestages sollte diese Frage grundsätzlich diskutiert werden und nach dem Zustimmungsverfahren in einem besonderen Gesetz, auf Grund dessen die Entsendung der Delegierten erfolgen sollte, geregelt werden⁶⁶⁾. Im Bundesrat hat daraufhin im zweiten Durchgang des Gesetzgebungsverfahrens Nordrhein-Westfalen die Anrufung des Vermittlungsausschusses beantragt mit dem Ziel, dem bereits vorher „mit so großer Entschlossenheit verkündeten Willen auf Beteiligung an der Gemeinsamen Versammlung Geltung zu verschaffen“⁶⁷⁾. Nachdem die Bundesregierung durch den Bundesratsminister vor dem Plenum des Bundesrates erklärt hatte, sie werde einen Gesetzentwurf vorlegen und das

⁶⁴⁾ 484. Sitzung BR, Sitzungsbericht, S. 87 (A), 118 (A).

⁶⁵⁾ BR-Drucksache 146/57.

⁶⁶⁾ Schriftlicher Bericht des dritten Sonderausschusses Gemeinsamer Markt/Euratom des Bundestages; Drucksache 2/3660, S. 13 und Sten. Ber. vom 5. Juli 1957, S. 13317f.

⁶⁷⁾ Siemsen, Minister für Bundesangelegenheiten (Nordrhein-Westfalen), 1981. Sitzung BR, Sitzungsbericht, S. 745.

Anliegen des Bundesrates berücksichtigen⁶⁸⁾, fand der nordrhein-westfälische Antrag keine Mehrheit und der Bundesrat stimmte dem Gesetz einstimmig zu.

In Erfüllung ihrer Zusage hat die Bundesregierung dem Bundesrat Ende 1957 auch einen entsprechenden Gesetzentwurf zugeleitet, nach dem der Bundestag 30 und der Bundesrat sechs Mitglieder der Versammlung bestellen sollten⁶⁹⁾. Der Bundestag hat indessen schon vor der Beratung des Entwurfs beschlossen, aus seiner Mitte sämtliche 36 Abgeordnete als deutsche Vertreter in das Europäische Parlament zu entsenden. Die Bundesregierung bezeichnete dieses als eine „provisorische Regelung“ und hielt an ihrem Entwurf fest⁷⁰⁾, der aber im Bundestag nicht weiter behandelt und mit Ablauf der dritten Legislaturperiode entsprechend dem Grundsatz der Diskontinuität hinfällig wurde.

Eine Bundesratsinitiative auf Antrag Bayerns mit sachlich gleichlautendem Inhalt wurde im Dezember 1965 von der Bundesregierung mit einer befürwortenden Stellungnahme dem Bundestag zugeleitet⁷¹⁾. Auch dieser Entwurf wurde im Bundestag trotz wiederholter Mahnungen des Bundesrates⁷²⁾ nicht behandelt; er wurde mit Ende der 5. Legislaturperiode ebenfalls als Folge der Diskontinuität hinfällig.

Die Bemühungen um eine direkte Präsenz im Europäischen Parlament wurden im Anschluß daran nicht fortgesetzt, wohl in dem Bewußtsein, daß die Direktwahl des Europäischen Parlaments das Problem in absehbarer Zeit lösen werde. Aus dem gleichen Grund erscheint es heute auch wenig sinnvoll, die Auseinandersetzung über diese Frage fortzuführen; erwähnenswert erscheint aber doch, daß in dieser Auseinandersetzung die herrschende Meinung auf Seiten des Bundesrates stand⁷³⁾.

Der Bundesrat — auf diese Weise von der Mitarbeit im Europäischen Parlament ausgeschlossen — bemühte sich schon vor der Direktwahl um eine Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament. Im Herbst 1978 war

der Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften zu einer Sitzung beim Europäischen Parlament in Straßburg zusammengetreten. Nach einem umfassenden Meinungsaustausch mit dem Präsidium und mit den deutschen Abgeordneten über Fachfragen aus verschiedenen Bereichen der Integration war der beiderseitige Wille zu einer engeren Zusammenarbeit bekräftigt worden. Der damalige Präsident des Europäischen Parlaments, Emilio Colombo, betonte, daß die Gemeinschaft nicht nur durch die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten gefördert werde, sondern daß sich dies durch gute Beziehungen auf der Ebene der Regionen und der Bundesländer ergänzen müsse. Konkrete Maßnahmen der Zusammenarbeit wurden bei dieser ersten Ausschußsitzung im Hinblick auf die bevorstehende Direktwahl noch nicht vereinbart.

Nachdem das direktgewählte Parlament im Sommer 1979 seine Arbeit aufgenommen hatte und die ersten Anlaufschwierigkeiten überwunden waren, wurde die Verbindung wieder aufgenommen. Im März 1980 stattete die Präsidentin des Europäischen Parlaments, Frau Simone Veil, der Bundesrepublik Deutschland einen offiziellen Besuch ab. In einer vielbeachteten Rede vor dem Bundesrat hat sie sich engagiert für eine offene und aktive Zusammenarbeit beider Häuser ausgesprochen. Gleichzeitig hat sie die positive Einstellung des Bundesrats zum Europäischen Parlament gewürdigt⁷⁴⁾. Dem Besuch in Bonn folgten im Juni 1980 Informationsgespräche einer Delegation des Ständigen Beirats des Bundesrates während einer Plenarsitzungswoche des Europäischen Parlaments in Straßburg. Es wurde dabei vereinbart, die Kontakte unbürokratisch und pragmatisch fortzuführen.

Am 5. Februar 1982 haben erstmals Mitglieder des Europäischen Parlaments an einer politischen Sitzung des Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften in Bonn teilgenommen.

Der Bundesrat hat in einer Stellungnahme zur Entschließung des Europäischen Parlaments betreffend die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten in seiner 509. Sitzung vom 5. März 1982 zum Ausdruck gebracht, daß er entschlossen ist, die begonnenen politischen Kontakte fortzuführen⁷⁵⁾.

Um die für die gegenseitigen Kontakte und für den Austausch von Informationen erforderlichen

⁶⁸⁾ 181. Sitzung BR, Sitzungsbericht, S. 745f.

⁶⁹⁾ BR-Drucksache 467/57.

⁷⁰⁾ 189. Sitzung BR, Sitzungsbericht, S. 28.

⁷¹⁾ BR-Drucksache 453/65, Sitzungsberichte, 283. Sitzung, S. 129ff., 286. Sitzung, S. 197ff., 288. Sitzung, S. 230ff.

⁷²⁾ 301. Sitzung BR, Sitzungsbericht, S. 228; 303. Sitzung, S. 270; 308. Sitzung, S. 61; 315. Sitzung, S. 224.

⁷³⁾ Ipsen, a. a. O., S. 255; Oetting, a. a. O., S. 177f.; Sasse, a. a. O., S. 362f.; anderer Meinung Birke, a. a. O., S. 109f.; Misch, DOV 1969, S. 477ff. mit Erwiderung von Jaspert, DOV 1970, S. 334ff.

⁷⁴⁾ Vgl. Anmerkung 64.

⁷⁵⁾ BR-Drucksache 331/82 (Beschluß).

chen Aufgaben erfüllen zu können, ist im Sekretariat des Bundesrates, beim Büro des Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften, eine Verbindungsstelle zum Europäischen Parlament eingerichtet worden. Diese Verbindungsstelle ist Ansprechpartner für alle den Bundesrat betreffenden Fragen und steht sowohl den einzelnen Europaabgeordneten als auch dem Generalsekretariat des Europäischen Parlaments zur Verfügung. Aufgabe dieser Stelle ist es, an Hand der vom Europäischen Parlament übermittelten Dokumente, Bulletins und Sitzungsprotokolle die gemeinsamen Beratungspunkte beider Häuser und die beteiligten Ausschüsse festzustellen und den deutschen Abgeordneten in den betreffenden Ausschüssen die vom Bundesrat beschlossenen Stellungnahmen dazu sobald wie möglich zuzuleiten. Bei Vorlagen, deren Beratungen sich im Bundesrat länger hinziehen, werden im Sinne einer möglichst frühzeitigen Information vorab bereits die Empfehlungen der Fachausschüsse übermittelt. In der Anfangsphase dieses Verfahrens sind in etwa einem halben Jahr bereits zu ca. 60 EG-Vorlagen Bundesratsbeschlüsse bzw. Ausschussempfehlungen an die fachlich betroffenen deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament übermittelt worden. Aus verschiedenen Reaktionen, Anfragen und Nachforderungen ist bekannt, daß die Mitglieder des Europäischen Parlaments dieses als eine nützliche Hilfe für ihre Arbeit ansehen, vor allem, wenn sie die Aufgabe des Berichterstatters in einem Ausschuß wahrzunehmen haben.

Auf der anderen Seite informiert die Verbindungsstelle die Mitglieder des Bundesrats über die Beschlüsse des Europäischen Parlaments und die Berichte und Entschließungsempfehlungen der Ausschüsse. Diese Information fließt jedoch spärlicher, da in der Regel die Beratungen im Bundesrat bereits abgeschlossen sind, wenn das Europäische Parlament Entschließungen faßt. Aber auch hier

umfaßt die Information nicht nur Beschlüsse zu Kommissionsvorschlägen, sondern auch andere Unterlagen, die für den Bundesrat bzw. die Länder voraussichtlich von Interesse sein werden. Der Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften wird von der Verbindungsstelle in seinen Sitzungen regelmäßig über die vorhergehende Sitzungswoche des Europäischen Parlaments unterrichtet.

Eine weitere Aufgabe der Verbindungsstelle ist es, Kontakte zwischen Mitgliedern des Bundesrates und Abgeordneten des Europäischen Parlaments herzustellen und Begegnungen vorzubereiten. Die z. B. von dem Vorsitzenden des Verkehrsausschusses des Europäischen Parlaments, dem Abgeordneten Seefeld, ergriffene Initiative für eine künftige Zusammenarbeit mit den Verkehrsausschüssen der nationalen Parlamente ist vom Bundesratsausschuß für Verkehr und Post einmütig begrüßt worden und soll im Jahr 1982 zu einem Zusammentreffen führen. Geplant ist auch eine Begegnung des Finanzausschusses des Bundesrates mit Abgeordneten des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, um ein Informationsgespräch vor allem über die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den eigenen Mitteln der Gemeinschaft⁷⁶⁾ zu führen.

Die vielfältigen, auf eine enge Zusammenarbeit gerichteten Aktivitäten des Bundesrates sollen für beide Seiten, vor allem für das gemeinsame Ziel der europäischen Integration, von Nutzen sein. Für den Bundesrat ergibt sich damit aber auch die Möglichkeit, seine Stellungnahmen, die an die Bundesregierung zur Berücksichtigung bei den Ratsverhandlungen gerichtet sind, in die Beratungen des Europäischen Parlaments einzuführen, um dort „Verbündete“ zu finden, die dem Rat die Anliegen und Argumente auch von der europäischen Seite her nahebringen.

⁷⁶⁾ EP-Dok. 1-772/80, BR-Drucksache 190/81.

Zur Politischen Ökonomie der Beziehungen zwischen dem RGW und der EWG

Im folgenden wird ein inzwischen zeitgeschichtliches Thema abgehandelt. Es geht um die vielfältigen Bemühungen in den letzten zehn Jahren, ein Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit zwischen den beiden europäischen Wirtschaftsgemeinschaften, dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW, entstanden 1949) und der EWG (gegründet 1957), abzuschließen¹⁾. Diese Bemühungen waren nicht von Erfolg gekrönt. Im Gegenteil: Die

Differenzen zwischen beiden — z. T. weitgehend unterschiedlichen — Integrationssystemen haben es verhindert, daß die beiderseitigen Beziehungen institutionell geregelt werden konnten. Selbst die alles in allem erfolgreiche Entspannungs- und KSZE-Politik der zweiten Hälfte der siebziger Jahre konnte hierfür keinen positiven Beitrag leisten. Auch die Gründe für dieses Scheitern werden im folgenden analysiert.

I. Die Vertragsbeziehungen zwischen RGW und EWG

1. Ausgangslage

In der Satzung und in den anderen Grunddokumenten des RGW war ursprünglich eine gemeinschaftliche Handelspolitik gegenüber Drittländern nicht vorgesehen. Seit Anfang der siebziger Jahre mehrten sich dennoch die Anzeichen für den Beginn eines gemeinschaftlichen Vorgehens gegenüber Nicht-Mitgliedstaaten¹⁾. So hatte der RGW im Mai 1973 mit Finnland — zum ersten Mal mit einem nicht-sozialistischen Land — ein Abkommen über die beiderseitige Zusammenarbeit geschlossen²⁾. Es wurden allerdings keine konkreten Bestimmungen über Bereiche, Umfang und Wege der angestrebten Kooperation getroffen. Die Vereinbarung enthält — ein völkerrechtliches Novum — lediglich eine Entwicklungsklausel: Die Vertragspartner verpflichten sich, die wirtschaftlich-technische Zusammen-

arbeit auf Gebieten „von gegenseitigem Interesse“ voranzutreiben, und sie setzen eine Gemischte Regierungskommission in Kraft, deren Aufgabe es ist, diese Gebiete abzustekken³⁾.

Im Jahre 1974 wurde durch eine Satzungsänderung dem RGW das Recht übertragen, mit Einzelstaaten und mit anderen internationalen Organisationen Verträge abzuschließen und Beziehungen zu unterhalten⁴⁾. Die Satzung legt allerdings den materiellen Inhalt dieses Mandats nicht fest; er muß von Fall zu Fall durch die Mitgliedstaaten bestimmt werden („enumerative Einzelermächtigung“). Auf dieser Grundlage hat der RGW im Oktober 1974 von der UN-Vollversammlung den Beobachterstatus zuerkannt bekommen.

Im Juli 1975 wurde zwischen dem RGW und der Republik Irak ein Vertrag über die wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit unterzeichnet. Dieses Abkommen — es ist das erste mit einem Entwicklungsland — verpflichtet die RGW-Staaten ganz allgemein, „die beschleunigte Entwicklung einer unabhängigen, vielseitigen nationalen Wirtschaft Iraks auf der Grundlage der Gleichheit, des gegenseitigen Vorteils und der Nichteinmischung in die inneren Angelegen-

Dieser Beitrag basiert auf einem Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin (West): RGW, EG und Ost-West-Handel — Möglichkeiten der gesamteuropäischen Zusammenarbeit unter den Bedingungen der regionalen Teilintegration. Bearbeitet von Jochen Bethkenhagen, Hans Martin Duseberg, Maria Lodahl, Heinrich Machowski, Berlin 1980; als Manuskript vervielfältigt.

¹⁾ Vgl. H. Machowski, Probleme der Integration in Osteuropa unter vergleichenden Aspekten, in: Osteuropa-Wirtschaft, Nr. 4/1979, S. 273 ff.

²⁾ Wortlaut dieses Abkommens vgl. J. Bethkenhagen, H. Machowski, Integration im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, Berlin 1976², S. 117 ff.

³⁾ Die Kommission trifft sich einmal jährlich; im Oktober 1980 fand die achte Tagung statt.

⁴⁾ Wortlaut der revidierten Satzung: J. Bethkenhagen, H. Machowski, a. a. O., S. 97 ff.

heiten zu unterstützen". Gleichzeitig wurde eine gemischte Regierungskommission gebildet, deren Hauptaufgabe es sein soll, die gewünschte Kooperation voranzubringen.

Einen Monat später erfolgte die Unterzeichnung eines ähnlichen Abkommens zwischen dem RGW und Mexiko⁵⁾. Seither hat eine ganze Reihe von Entwicklungsländern ihr Interesse an entsprechenden Beziehungen zum RGW bekundet (Pakistan, Indien, Jamaika, Guayana). Diese internationalen Abkommen des RGW sind ein Hinweis darauf, daß der RGW nach der Novellierung seiner Satzung eine gemeinschaftliche Vertragskompetenz besitzt⁶⁾. Die geringe Zahl der Verträge, vor allem aber deren geringer materieller Gehalt, verdeutlicht die fehlende Bereitschaft der RGW-Staaten, ihrer Organisation weiterreichende Zuständigkeiten zu übertragen.

Der EWG-Vertrag von 1957 sah dagegen in Art. 113 von vornherein vor, daß die Kompetenz zum Abschluß handelspolitischer Abkommen nach einer Übergangszeit von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft zu übertragen ist. Die Regierungen der EWG-Staaten haben zwar — aus politischen und wirtschaftlichen Gründen — versucht, die Zuständigkeit für die Handelspolitik gegenüber den sogenannten Staatshandelsländern so lange wie möglich zu behalten. Seit Anfang 1973 dürfen sie aber keine neuen Verträge mit osteuropäischen Ländern mehr aushandeln; dies ist allein der Gemeinschaft vorbehalten („treaty making power“). Durch ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofs vom November 1975⁷⁾ ist klargestellt, daß diese Zuständigkeit auch ausschließlich gilt, „das heißt, eine parallele, konkurrierende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten existiert nicht“⁸⁾.

⁵⁾ Es fällt schwer, die tatsächliche Bedeutung dieser Kooperationsverträge für die Vertragsparteien zu erkennen. Fest steht nur, daß die Gemischten Kommissionen alljährlich zu einer Tagung zusammenkommen, und zwar umschichtig in einer der Hauptstädte Osteuropas bzw. in Bagdad und Mexiko-Stadt. (Vgl. Heinrich Machowski, Siegfried Schultz, RGW-Staaten und Dritte Welt-Wirtschaftsbeziehungen und Entwicklungshilfe, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 18/1981, Bonn 1981, S. 58).

⁶⁾ Vgl. A. Uschakow, Die Beziehungen zwischen dem RGW und der EWG und die Frage der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit des RGW, in: Wirtschaftliche Kooperation mit Staatshandelsländern — Perspektiven und Risiken. Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Nr. 44/1978, S. 126.

⁷⁾ Europäischer Gerichtshof (EGH), Gutachten 1/1975, Slg. 1975, S. 1355.

⁸⁾ F. Franzmeyer, Entwicklung und Probleme der handelspolitischen Beziehungen zwischen der EG

Die vor 1973 ausgehandelten bilateralen Handelsverträge zwischen den einzelnen EG-Staaten und den einzelnen RGW-Staaten sind Ende 1974 endgültig ausgelaufen. Eine stillschweigende Verlängerung oder Beibehaltung, in den Außenbeziehungen der EWG sonst gang und gäbe⁹⁾, war nicht möglich, „da sich die RGW-Länder geweigert hatten, eine Klausel zur Überleitung in die Gemeinschaftskompetenz in die bilateralen Verträge aufzunehmen“¹⁰⁾. Seit 1975 sind die Handelsbeziehungen zwischen Ost- und Westeuropa durch einen vertragslosen Zustand gekennzeichnet. Alle Bemühungen, ihn durch eine vertraglich abgesicherte Handelspolitik zu beenden, sind bislang gescheitert¹¹⁾.

Das Verhältnis zwischen dem RGW und der EWG war lange Zeit durch die beiderseitige Nichtanerkennung bestimmt; diese Haltung wurde auf beiden Seiten in erster Linie mit politischen und ideologischen Argumenten gerechtfertigt¹²⁾. Als Ausgangspunkt für erste Annäherungsversuche wird die Rede von Breshnev auf dem 15. Kongreß der sowjetischen Gewerkschaften am 20. März 1972 angesehen¹³⁾. Er sagte damals: „Die Sowjetunion ignoriert keineswegs die reale Lage in Westeuropa, darunter auch die Existenz einer Wirtschaftsgruppierung kapitalistischer Länder wie des Gemeinsamen Marktes. Wir verfolgen aufmerksam seine Tätigkeit und seine Entwicklung. Unsere Beziehungen zu den Teilnehmern dieser Gruppierung werden selbstverständlich davon abhängen, in welchem

und dem RGW, in: Wirtschaftliche Kooperation mit Staatshandelsländern, a.a.O., S. 89.

⁹⁾ Vgl. C. A. Erhardt, Die EG im Netz ihrer bilateralen Abkommen, in: Außenpolitik, Nr. 4/1980, S. 372ff.

¹⁰⁾ F. Franzmeyer, Entwicklung und Probleme... a.a.O., S. 90.

¹¹⁾ Die gemeinsame Handelspolitik der EWG reduziert sich faktisch auf die autonome Einfuhrkontingentierung. Damit haben die RGW-Staaten keinen vertraglichen Einfluß auf die Osthandelspolitik der EWG.

¹²⁾ Vgl. vor allem: E. Schulz, Moskau und die europäische Integration, München und Wien 1975, sowie Ch. Ransom, The European Community and Eastern Europe, London 1973, S. 22ff.

¹³⁾ Vgl. C. A. Erhardt, EWG und RGW kommen sich nur langsam näher, in: Außenpolitik, Nr. 2/1977, S. 166. Bereits 1962 erwog Chruschtschow die Möglichkeit des Vertragsabschlusses zwischen RGW und EWG. Nicht zuletzt wegen seines Sturzes im Jahre 1964 haben sich aus dieser Ankündigung keine diesbezüglichen Kontakte ergeben. Vgl. Hans Bräker, Die wirtschaftliche Öffnung der Sowjetunion und des RGW nach Westen, in: Boris Meissner und Alexander Uschakow (Hrsg.), Probleme der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Berlin 1975, S. 178.

Maße sie sich ihrerseits bereit finden werden, die im sozialistischen Teil Europas entstehenden Realitäten, darunter die Interessen der RGW-Länder, zu berücksichtigen. Wir sind für Gleichberechtigung in den Wirtschaftsbeziehungen und gegen die Diskriminierung.“¹⁴⁾

Eine Antwort auf diese Rede wurde auf dem EWG-Gipfeltreffen im Oktober 1972 gegeben. In der Schlußerklärung heißt es: „Zur Förderung der Entspannung in Europa bekräftigt die Gemeinschaft ihren Willen, ab 1. Januar 1973 gegenüber den Ländern des Ostens eine gemeinsame Handelspolitik zu betreiben; die Mitgliedstaaten erklären ihre Entschlossenheit, gegenüber diesen Ländern eine Politik der Zusammenarbeit, die auf Gegenseitigkeit gegründet ist, zu fördern.“¹⁵⁾ Mit dieser Erklärung wurde die Bereitschaft ausgesprochen, die Erweiterung der EWG nicht auf Kosten der gesamteuropäischen Zusammenarbeit durchzuführen.

2. Chronik der bisherigen Verhandlungen

Die Chronik der auf diese Erklärungen folgenden Annäherungsschritte läßt sich wie folgt zusammenfassen¹⁶⁾:

— Im August 1973 gab es ein erstes offizielles Treffen zwischen dem RGW-Generalsekretär, Faddejew, und dem dänischen Außenminister, Nøgaard, dem damaligen Präsidenten des EG-Ministerrats.

— Ende 1974 hatte die EG den einzelnen RGW-Ländern den Abschluß bilateraler Handelsabkommen vorgeschlagen und dafür Abkommensentwürfe übermittelt. Danach sollten sich die Verhandlungen über ein nichtpräferenzielles Abkommen auf folgende Bereiche erstrecken¹⁷⁾: zollrechtliche Meistbegünstigung, Importquoten, Liberalisierung bestimmter Agrareinfuhren, handelsrechtliche Schutzmaßnahmen sowie Zahlungs- und Finanzprobleme; außerdem wurde die Errichtung Gemischter Kommissionen vorgeschlagen. Die RGW-Länder haben — bis auf Rumänien

(1977) — auf diesen Entwurf direkt nicht reagiert¹⁸⁾.

— Im Februar 1975 kam es zu einem ersten Treffen hoher Beamter der exekutiven Organe beider Gemeinschaften; es blieb ohne Ergebnisse.

— Ein Jahr später, im Februar 1976, unterbreitete die RGW-Seite den Entwurf eines „Abkommens zwischen dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Grundlagen der gegenseitigen Beziehungen“¹⁹⁾. Ausgehend von der KSZE-Schlußakte enthält dieser Entwurf folgende Vorschläge: Verbesserungen im Waren- und Dienstleistungsverkehr, insbesondere im Agrarhandel; gegenseitige Eräumung der Meistbegünstigung und von Krediten zu besten Bedingungen; Gewährung der EG-Handelspräferenzen an interessierte RGW-Mitglieder; Errichtung von Schutzmaßnahmen gegen Marktstörungen; Gründung einer Gemischten Regierungskommission; Zusammenarbeit auf den Gebieten der Standardisierung, des Umweltschutzes und des Informationsaustausches. Dabei ist in Art. 11 vorgesehen, „daß bestimmte Fragen der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, die sich auf die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten des RGW und den Mitgliedstaaten der EWG beziehen, durch bilaterale und multilaterale Abkommen zwischen diesen Staaten geregelt werden. Bestimmte konkrete Fragen können geregelt werden auf der Basis der Grundsätze des vorliegenden Abkommens durch direkte Kontakte, Übereinkommen und Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten des RGW und den Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, zwischen den Mitgliedstaaten der EWG und den Organen des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe ebenso wie zwischen ihren zuständigen Wirtschaftsorganen.“

— Die EWG hat ihrerseits im November 1976 mit der Vorlage eines eigenen Entwurfs für

¹⁴⁾ Izwestija vom 21. 3. 1972.

¹⁵⁾ Vgl. Europa Archiv, Folge 21/1972, S. D 507.

¹⁶⁾ Vgl. auch S. Busch und H. Machowski, EG-RGW-Verhandlungen in einer Sackgasse?, in: liberal, Nr. 4/1980, S. 286 ff.

¹⁷⁾ Dieser Abkommensentwurf ist ebenso wie alle späteren Dokumente der RGW-EWG-Verhandlungen nicht veröffentlicht worden. Vgl. J. Pinder, Economic integration and East-West-trade: Conflict of interests or comedy of errors, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 1/1977, S. 2; ferner F. Franzmeyer, Entwicklung und Probleme... a.a.O., S. 95.

¹⁸⁾ Polnische Seite wird das östliche Stillschweigen mit dem Hinweis darauf begründet, daß der gemeinschaftliche Abkommensentwurf für die RGW-Länder eine Verschlechterung ihrer Position gebracht hätte. Er enthielt nämlich nicht — wie die früheren bilateralen Verträge — das handelspolitische Ziel, alle mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen vollständig abzubauen (vgl. H. de Fiumel, Die gemeinschaftliche Handelspolitik der EWG gegenüber sozialistischen Ländern [polnisch], in: Sprawy miedzynarodowe, Nr. 5/1980, S. 23).

¹⁹⁾ Eine nicht-amtliche Übersetzung des Entwurfs findet sich bei: J. Bethkenhagen, H. Machowski, a.a.O., S. 125 ff.

ein Abkommen reagiert. Sie schlägt darin die Herstellung von „Arbeitsbeziehungen“ vor; diese sollen sich auf folgende Gebiete erstrecken: Informationsaustausch, insbesondere von Wirtschaftsprognosen und Wirtschaftsstatistiken; Standardisierung; Umweltschutz und Organisation von Tagungen „zu Fragen des gemeinsamen Interesses“. In Art. 5 wird festgelegt: „Die Parteien widmen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen der harmonischen Entwicklung des Handels auch künftig ganz besondere Aufmerksamkeit. In dieser Hinsicht wird anerkannt, daß der Abschluß von Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und jedem einzelnen Mitgliedsland des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe zur Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Ausweitung des Außenhandels beitragen wird.“

Somit stehen sich zwei gegensätzliche Entwürfe gegenüber, wobei der RGW-Vorschlag verfahrenstaktisch sicherlich ein „Maximalangebot“ ist, während dem der EWG dagegen die Bedeutung eines „Minimal-“ oder sogar „Ablehnungsangebotes“ zukommt²⁰. Es überrascht daher nicht, daß dieser Vertragspräsentation eine Reihe unergiebigter Gesprächsrunden (1978 im Mai und November)²¹ zwischen Haferkamp und Faddejew folgte²².

— Erst auf dem Novembertreffen 1979 wurde ein kleiner Schritt vorwärts getan. Beide Seiten beschlossen die Bildung einer Experten-Gruppe, die mit der Formulierung eines gemeinsamen Entwurfs für ein Abkommen beauftragt wurde. Diese Experten haben sich 1980 dreimal in Genf getroffen, ohne daß jedoch irgendwelche greifbaren Fortschritte erzielt werden konnten.

Trotz dieses Stillstands in den Verhandlungen waren beide Seiten offensichtlich bereit, die Gespräche fortzusetzen. Im Kommuniké der 97. Sitzung des RGW-Exekutivkomitees vom Oktober 1980 heißt es: „Das Exekutivkomitee behandelte eine Information über die Beratung von Experten des Ratssekretariats und der RGW-Länder sowie der EWG zur Vorbe-

ereitung eines gemeinsamen Abkommensentwurfs. Es wurde festgestellt, daß die konstruktiven Vorschläge des RGW kein entsprechendes Echo seitens der EWG gefunden haben. Es wurde die Absicht bekräftigt, auch weiterhin einen konstruktiven Dialog mit der EWG zum Abschluß eines Abkommens zu führen, das Voraussetzungen für die künftige Entwicklung des Handels und der ökonomischen Beziehungen der Abkommenspartner schaffen und zur Entspannung beitragen wird.“²³)

Um ihre Gesprächsbereitschaft zu manifestieren, hat die EWG Ende 1979 bestimmte Zugeständnisse offiziell angeboten, die Haferkamp z. T. schon Ende 1978 „in seinem eigenen Namen“ formuliert hatte²⁴), die sich allerdings auf zweitrangige Probleme beziehen und den Kern des Gegensatzes nicht berühren: Zum einen will die EWG nicht mehr von „Arbeitsbeziehungen“, sondern von „Beziehungen“ zwischen beiden Organisationen sprechen; zum anderen ist sie bereit, das Thema Handel in einem Rahmenabkommen mit dem RGW wenigstens zu erwähnen, wenn auch nur in der allgemeinen Form der Befürwortung einer Handelsausweitung im Rahmen der — unterschiedlichen — Zuständigkeiten von EWG und RGW.

3. Die Interessenlage

Die beiden Abkommensentwürfe und der geschilderte Verlauf der bisherigen Verhandlungen erlauben die Schlußfolgerung, daß es offenbar auf beiden Seiten immer noch starke Widerstände gegen vertragliche Beziehungen zwischen dem RGW und der EWG gibt. Von den vielschichtigen Gründen für diese Haltung sind zunächst die politischen Interessengegensätze zwischen der Sowjetunion auf der einen und der EWG auf der anderen Seite hervorzuheben. Die UdSSR mußte im Zuge der KSZE-Verhandlungen erkennen und akzeptieren, daß die EWG-Staaten politisch mit „einer Stimme“ sprechen; dies vollzog und vollzieht sich im Rahmen der sogenannten Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), die sich getrennt von den vertraglichen Organen in direkter Kooperation der Außenminister entwickelt hat.

Die UdSSR sah sich deswegen veranlaßt, den RGW ebenfalls als eine geschlossene Gemeinschaft auftreten zu lassen und ihn als ein Pen-

²⁰) Vgl. S. Busch und H. Machowski, a. a. O., S. 288.

²¹) Zuvor haben sich im September 1977, in einer Art diplomatischem Geplänkel, der stellvertretende Ministerpräsident Rumäniens als Leiter des RGW-Exekutivkomitees und der belgische Außenminister als Präsident des EG-Ministerrats und der zuständige Kommissar der EG-Kommission getroffen.

²²) Ein für April 1980 vorgesehenes Treffen der Verhandlungsdelegationen wurde seitens der EG als Reaktion auf die sowjetische Invasion in Afghanistan abgesagt.

²³) Neues Deutschland vom 27. 10. 1980.

²⁴) Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 11/1978, Ziff. 2.2.60, und Nr. 11/1979, Ziff. 2.2.55.

dant zur EWG in die europäische Politik einzuführen²⁵⁾). Denn die Entwicklung der ökonomischen Integration in Osteuropa war immer auch eine politische Forderung der Sowjetunion, die aber erst nach dem gemeinsamen Auftreten der EWG-Staaten auf der KSZE auch auf der Ebene einer gemeinsamen RGW-Außenhandelspolitik demonstriert werden sollte. Zugleich wird von der UdSSR alles unterlassen, was auf eine völkerrechtliche Anerkennung der EWG hindeuten könnte.²⁶⁾ Im Gegenteil: Sie hofft offenbar immer noch, „daß die offen ausgetragenen Interessenkonflikte zwischen den EG-Ländern eines Tages zum Scheitern der Gemeinschaft führen“²⁷⁾.

Politisch motivierte Widerstände gibt es aber auch auf der EWG-Seite. Im wesentlichen geht es dabei darum, nichts zu tun, um die Position der UdSSR im RGW, ihre Dominanz über die kleineren osteuropäischen Länder zu stärken.

Im August vergangenen Jahres hat das neu gewählte Europäische Parlament in dem sogenannten De Clercq-Bericht in diesem Zusammenhang festgestellt: „Trotz der großen Unterschiede zwischen beiden Wirtschaftsblöcken ist ein Abkommen zwischen der EG und dem RGW und seinen Mitgliedstaaten sowohl aus politischen als auch aus wirtschaftlichen Gründen wünschenswert. Politisch gesehen — auch im Rahmen der Schlußakte von Helsinki — ist es absurd, daß die EG normale Handelsbeziehungen mit allen Ländern der Welt unterhält und mit einer großen Zahl dieser Länder spezielle Abkommen schließt, während gleichzeitig die Normalisierung der Beziehungen mit unseren unmittelbaren Nachbarn noch immer aussteht. Unter dem wirtschaftlichen Aspekt ist festzustellen, daß vielfältige Handelskontakte sich weiterentwickeln, so daß der Zeitpunkt gekommen ist, die wechselseitigen Wirtschaftsbeziehungen auf eine stabile rechtliche Grundlage zu stellen ... Außerdem darf die Gemeinschaft sich niemals damit

einverstanden erklären, daß irgendein Abkommen mit dem RGW als Organisation Vorrang erhält vor Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einzelnen RGW-Ländern. Eine solche Lösung ist für uns aus juristischen, politischen und wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar. Juristisch ist es nicht möglich, weil der RGW keine supranationalen Befugnisse besitzt, was wir aus politischen Gründen auch nicht wünschen, denn politisch wäre eine solche Entwicklung von Übel, weil sie dazu beitragen würde, die sowjetische Umklammerung der osteuropäischen Länder zu verstärken, und das steht genau im Gegensatz zu unseren Absichten. Auf wirtschaftlichem Gebiet können wir eine solche Priorität angesichts der unterschiedlichen Strukturen sowie der unterschiedlichen Wirtschaftsbeziehungen der EG zu jedem der RGW-Länder ebensowenig akzeptieren.“²⁸⁾

Diese Haltung wird formal mit dem Hinweis begründet, der RGW besitze keine völkerrechtlichen, insbesondere aber keine handelspolitischen Kompetenzen. Hierbei handelt es sich jedoch primär um ein innergemeinschaftliches Problem des RGW. Die von ihm getroffenen Vereinbarungen mit Drittländern (Finnland, Irak, Mexiko) verdeutlichen die Unhaltbarkeit dieser Position. Hinsichtlich der befürchteten sowjetischen Dominanz stellt sich die Frage, ob diese nicht unabhängig von der Organisation der Beziehungen zur EWG — und zwar in erster Linie durch die einseitige Verteilung des ökonomischen Leistungspotentials in dieser Gemeinschaft — gegeben ist²⁹⁾.

²⁸⁾ Vgl. Europäisches Parlament: Sitzungsdokumente 1981—1982, Dokument 1—424/81 vom 28. August 1981.

²⁹⁾ Das ökonomische Leistungspotential ist im RGW sehr ungleichmäßig verteilt: Die UdSSR produziert 65 bis 70 vH des (geschätzten) Sozialprodukts der Gemeinschaft. Das ist nicht nur die Grundlage der gegenwärtigen ökonomischen und politisch-militärischen Vormachtstellung der Sowjetunion; es ist gleichzeitig ein Merkmal für die Zukunft des RGW: Fortschritte in der Integration werden die wirtschaftliche Abhängigkeit der kleineren RGW-Staaten von der Sowjetwirtschaft erhöhen, und zwar unabhängig vom politischen Willen der jeweiligen sowjetischen Führung. Innerhalb des RGW gibt es außerdem gravierende Unterschiede hinsichtlich fast aller ökonomischen Kennziffern: Produktivität und Lebensstandard, Wirtschaftsstruktur und Außenhandelsintensität. Wegen dieser Differenzen, aus denen vor allem stark divergierende nationalstaatliche Wachstumsziele resultieren, waren die RGW-Länder bislang nicht in der Lage, ihre wirtschaftspolitischen Zielpräferenzen aufeinander abzustimmen.

²⁵⁾ Vgl. E. Schulz, Unklarheiten im Verhältnis EG-RGW, in: Deutschland Archiv, Nr. 3/1979, S. 272.

²⁶⁾ In diesem Zusammenhang ist der sowjetische Widerstand zu sehen, die ausschließliche „treaty making power“ der EG anzuerkennen, weil die Gemeinschaft eine ganze Reihe von „gemischten“ Abkommen geschlossen hat. Bei denen sind die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam Vertragsparteien und Signatäre; zu den wichtigsten Vereinbarungen dieser Art zählen das EWG-AKP-Abkommen von Lomé und das EWG-ASEAN-Kooperationsabkommen (vgl. C. A. Erhardt, Die EG im Netz ihrer bilateralen Abkommen, a.a.O., S. 377).

²⁷⁾ E. Schulz, Unklarheiten im Verhältnis EG-RGW, a.a.O., S. 271.

Unberücksichtigt bleiben auch die Integrationsfortschritte im RGW; denn der Schwerpunkt der Zusammenarbeit verlagert sich von der Koordinierung des gegenseitigen Handels nach und nach auf eine stärkere Abstimmung in der Investitions- und Strukturpolitik. Jeder integrationspolitische Fortschritt muß aber zwangsläufig die Abhängigkeit der kleineren RGW-Länder von der Sowjetwirtschaft erhöhen. Eine Minderung dieses Abhängigkeitsverhältnisses ließe sich auf dem Wege über intensivere Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen erreichen. Vertragliche Handelsbeziehungen könnten dafür Impulse verleihen. Dies sieht auch die EWG. Nur ist sie der Meinung, daß bilaterale Abkommen diesem Ziel besser dienen, und sie verkennt, daß diese ohne das EWG-RGW-Rahmenabkommen kaum zu haben sein werden. Nichts deutet darauf hin, daß die EWG ihre politische Einschätzung revidieren wird bzw. kann³⁰⁾.

Damit ist die ökonomische Interessenlage in den RGW-EWG-Beziehungen angesprochen. Zunächst ist festzuhalten, daß der vertragslose Zustand zwischen beiden Gemeinschaften den Handelsverkehr zwischen Ost- und Westeuropa erkennbar nicht gestört hat. In der Praxis bedeutete dies vielmehr, daß auf der EWG-Seite die sogenannte autonome Einfuhrpolitik zur Anwendung gelangte. Außerdem wurden in den Jahren 1976 bis 1978 zwischen der EWG und einigen RGW-Ländern (Rumänien, Polen, Ungarn und Bulgarien) sogenannte Sektorabkommen (Textil- und Stahlbereich) geschlossen. Ferner existieren im Bereich der Landwirtschaft sogenannte technische Vereinbarungen mit einigen RGW-Staaten über eine Reihe von Marktordnungsgütern³¹⁾. Mangels einer handelsvertraglichen Grundlage haben die RGW-Staaten seit 1975 — und darin ist für sie der größte Nachteil dieses Zustands zu sehen — keinen Einfluß mehr auf die Osthandelspolitik der EWG-Länder.

³⁰⁾ Eine gewisse politische Unbeweglichkeit dürfte sich für die Gemeinschaft auch aus ihrem Verhältnis zu den USA ergeben. Es ist allerdings nicht zu erkennen, inwieweit die EWG ihre Osteuropa-Politik bisher mit den USA abgesprochen hat. Die EWG konnte ihre Mittelmeerbeziehungen erst entwickeln, als es gelungen war, entsprechende Vorbehalte der USA zu beseitigen. Seit Mitte 1974 haben die Vereinigten Staaten die besondere Verantwortung der EWG gegenüber dem Mittelmeerraum an-

erkannt. Für die RGW-Beziehung könnte die amerikanische Haltung ebenfalls wichtig sein, weil ein RGW-EWG-Abkommen die USA — ebenso wie Japan und Kanada — in einen Zugzwang bringen könnte.

³¹⁾ Verhandlungen auf dem Fischereisektor, die die Ausdehnung der 200-Meilen-Zone gegenüber der Sowjetunion, Polen und der DDR betreffen, sind seit 1977 unterbrochen.

Warenstruktur des Handels zwischen den EWG-Staaten und RGW-Staaten 1961 bis 1979
(Alle Waren = 100)

	Agrarprodukte			Energie, Rohstoffe, Halbfertigerzeugnisse			Fertigerzeugnisse		
	RGW (6)	UdSSR	RGW (7)	RGW (6)	UdSSR	RGW (7)	RGW (6)	UdSSR	RGW (7)
	EWG-Ausfuhr								
1961 bis 1965	13,1	5,3	10,3	49,5	44,2	47,6	37,4	50,5	42,1
1966 bis 1970	8,8	2,4	6,7	44,8	40,1	43,2	46,4	57,4	50,1
1971 bis 1975	7,1	4,9	6,3	50,9	50,4	50,8	42,0	44,7	43,0
1976	5,7	4,5	5,2	50,3	47,2	49,0	44,0	48,4	45,8
1977	5,2	4,3	4,8	50,3	47,3	49,0	44,5	48,3	46,2
1978	6,2	3,0	4,9	49,4	49,0	49,2	44,4	48,0	45,9
1979	7,6	6,6	7,2	52,3	51,9	52,1	40,1	41,5	40,7
	EWG-Einfuhr								
1961 bis 1965	38,1	11,3	26,2	49,8	87,3	66,4	12,1	1,4	7,4
1966 bis 1970	35,2	10,1	24,9	48,6	86,8	64,3	16,2	3,1	10,8
1971 bis 1975	24,5	6,3	17,5	49,5	88,9	64,7	26,0	4,8	17,9
1976	16,9	2,2	9,7	54,2	93,3	73,3	29,0	4,5	17,0
1977	16,2	2,1	9,4	52,2	93,6	72,1	31,6	4,3	18,5
1978	16,1	1,6	9,1	51,1	94,0	71,9	32,8	4,4	19,0
1979	13,6	1,2	7,4	57,1	94,7	76,0	29,3	4,1	16,6

RGW (6): DDR, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien.

RGW (7): DDR, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, UdSSR.

Quelle: Außenhandelsstatistik der OECD

Dieser Nachteil ist offensichtlich für die sowjetische Wirtschaft nicht allzu gravierend: Der sowjetische Export, der überwiegend aus Energie- und Rohstoffen besteht, findet einen nahezu ungehinderten Zutritt auf westeuropäischen Märkten. Demgegenüber wird das Fertigwaren-Angebot der kleineren RGW-Volkswirtschaften — drei Viertel davon sind Güter verbrauchsnahe Industrien, vor allem Erzeugnisse der Bekleidungsindustrie — durch die Handelsschranken in Westeuropa (hohe Zollmauern und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen) getroffen.

Diese Länder versprechen sich vom Abschluß neuer Handelsverträge infolgedessen einen leichteren Zugang für ihre gewerblichen Waren zu den EWG-Märkten. Ein Rahmenabkommen zwischen dem RGW und der EWG, in dem die wichtigsten Grundsätze für die Entwicklung und Förderung des Handelsverkehrs zwischen beiden Gemeinschaften verankert wären, stellte nach ihrer Ansicht eine politisch akzeptable und ökonomisch wünschbare Grundlage für bilaterale Abkommen zwischen den RGW-Mitgliedstaaten und der EWG dar. „Rumänien befürwortet beharrlich die Aufnahme von Beziehungen zwischen dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (dem Gemeinsamen Markt) in den Grenzen der ihnen zufallenden Befugnisse sowie den Abschluß eines Rahmenabkommens, das die allgemeinen Grundsätze der Beziehungen zwischen diesen Organisationen verankern soll. Rumänien ist ferner der Ansicht, daß dadurch das Recht keines RGW-Mitglieds beeinträchtigt werden darf, seine Probleme der Zusammenarbeit und Handelsaustausche je nach eigenem Bedarf aufgrund direkter Verhandlungen mit dem Gemeinsamen Markt und dessen Mitgliedstaaten zu lösen.“³²⁾

Ungarischerseits wird darauf hingewiesen, daß zwischen dem RGW und der EWG u. a. darüber Übereinstimmung erzielt werden konnte, „daß das Abkommen zwischen den Integrationen den Abkommen von einzelnen Ländern mit der anderen Integrationsorganisation vorausgehen soll.“³³⁾

Die EG-Seite geht von anderen ökonomischen Interessen aus. Die klassischen Schwerpunkte internationaler Handelsverträge, nämlich Meistbegünstigungs-, andere Zoll- sowie Libe-

ralisierungsfragen, sind im GATT multilateralisiert worden. Substantielle Möglichkeiten für bilaterale Lösungen mit den GATT-Mitgliedern des RGW (CSSR, Polen, Kuba, Rumänien, Ungarn) sind in dieser Hinsicht kaum mehr gegeben. Die EWG wäre wohl bereit, gegenüber den übrigen RGW-Ländern Zugeständnisse in diesen Fragen zu machen, aber — so wie vor 1973 ihre Mitgliedstaaten — nur in bilateralen Verträgen, dagegen nicht auf dem Umweg über ein RGW-EWG-Rahmenabkommen; denn: „außenwirtschaftspolitisch macht es aber einen bedeutenden Unterschied, ob die Meistbegünstigung in einem Rahmenvertrag mit einer internationalen Organisation deren Mitgliedstaaten zugebilligt wird oder in bilateralen Handelsabkommen. Denn im ersten Fall würde ein wesentliches Zugeständnis von vornherein festgeschrieben und stünde in den bilateralen Verhandlungen unabhängig von den individuellen Gegenzugeständnissen nicht mehr als ‚Verhandlungsmasse‘ zur Verfügung.“³⁴⁾

Diese „Gegenzugeständnisse“ sind bis heute ein ungelöstes Problem staatlicher Handelspolitik zwischen west- und osteuropäischen Staaten, zwischen marktwirtschaftlich orientierten Ländern und Ländern mit einer zentralen Planwirtschaft geblieben. Die Frage der Reziprozität von Leistungen und Gegenleistungen konnte weder beim Beitritt Polens (1967), Rumäniens (1971) und Ungarns (1973) in das GATT noch im Zuge der KSZE-Verhandlungen über den Korb 2 befriedigend beantwortet werden. Mit der großen Unsicherheit über gleichwertige östliche Gegenleistungen wird auch die Weigerung der EWG begründet, dem RGW in einem Rahmenabkommen eine generelle Nichtdiskriminierung bei den mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen zuzugestehen. Dies ist nicht nur auf die gegenwärtig anhaltende konjunkturelle Schwäche und auf die allenthalben wachsenden protektionistischen Neigungen in den EWG-Volkswirtschaften zurückzuführen. Ein solches generelles Versprechen würde außerdem die Möglichkeit der EWG einschränken, „zu bestimmten Ländern und Ländergruppen Sonderbeziehungen aufgrund historischer Bindungen oder geopolitischer Erwägungen zu entwickeln oder zu erhalten“³⁵⁾. Hinzu kommt schließlich, daß die EWG in der Vergangenheit gegenüber den RGW-Ländern auch ohne Handelsver-

³²⁾ Lumea, Nr. 24/1979, S. 23.

³³⁾ G. Izik Hedri, Gedanken über mögliche Beziehungen zwischen RGW und EG, in: Europa Archiv, Folge 10/1979, S. 297.

³⁴⁾ F. Franzmeyer, Entwicklung und Probleme ..., a.a.O., S. 100.

³⁵⁾ Ebenda.

träge hohe Ausfuhrüberschüsse erzielen konnte.

Alles in allem ist zu folgern, daß weder die Sowjetunion noch die EWG an vertraglichen Beziehungen zwischen beiden Gemeinschaften sonderlich interessiert sind, wobei sich ökonomische und politische Überlegungen für diese Haltung überlappen. Demgegenüber besteht allein für die kleineren RGW-Volkswirtschaften sowohl ein ökonomisches als auch ein politisches Interesse am Zustandekommen neuer — und zwar multilateraler und bilateraler — Handelsvereinbarungen.

Es ist allerdings fraglich, ob die meisten Länder dieser Gruppe bereit wären, dem Beispiel der im Juli 1980 geschlossenen EWG-Rumänien-Abkommen zu folgen. Das „Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Sozialistischen Republik Rumänien über den Handel mit gewerblichen Waren“³⁶⁾, das für zunächst fünf Jahre gilt, enthält Regelungen für den verbesserten Zugang von rumänischen Industrieprodukten zum EWG-Markt. Für die westliche Seite von Interesse sind Rahmenvorschriften, die eine Steigerung und Diversifizierung der EWG-Exporte nach Rumänien erleichtern sollen, sowie eine Preis- und Schutzklausel; das Abkommen schließt Berlin (West) automatisch ein.

Formal handelt es sich zwar um ein auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit beruhendes nichtpräferenzielles Handelsabkommen. Dennoch sind die wirtschaftlichen Zugeständnisse der EWG-Seite deutlich präziser formuliert worden als die des Vertragspartners. Denn die EWG hat sich verpflichtet, gegenüber Rumänien künftig die Liberalisierungsmaßnahmen anzuwenden, die sie gegenüber GATT-Mitgliedsländern generell ergreift; die noch bestehenden Einfuhrkontingente sollten bereits für 1981 gegenüber 1980 um durchschnittlich 20 vH oder um 43 Mio ERE angehoben werden (dieser Betrag entspricht allerdings nur 2,5 vH der EWG-Einfuhr aus Rumänien im Jahr 1979). Demgegenüber hat sich Rumänien verpflichtet, die Einfuhren aus der Gemeinschaft zu entwickeln und zu diversifizieren. „Bei der Steigerung seiner Einfuhr werden insbesondere der in den Plänen für die wirtschaftliche Entwicklung Rumäniens festgelegte Expansionsatz, die Zunahme des rumänischen Außenhandels und die kommerzielle Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftserzeugnisse

berücksichtigt“; ferner liefert Rumänien „geeignete wirtschaftliche Informationen, damit die Gemeinschaft die Möglichkeiten der Ausfuhr nach diesem Land besser beurteilen kann“. Dieses Beispiel zeigt, daß bei entsprechendem politischen Willen das Problem der Reziprozität für die Gemeinschaft offensichtlich kein unüberwindbares Hindernis ist.

Daneben wurde ein „Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Sozialistischen Republik Rumänien über die Einsetzung des Gemischten Ausschusses“ mit unbegrenzter Laufzeit geschlossen. Dieser Ausschuss soll auf höchster Ebene zusammenreten: Er soll den institutionellen Rahmen für die Prüfung der Handelsentwicklung und der Ausarbeitung von Empfehlungen für den Informationsaustausch über die strukturellen Ausrichtungen der Volkswirtschaften sowie für die Überwachung des ordnungsgemäßen Funktionierens der bestehenden Abkommen schaffen. In Brüssel wurde die Gründung dieses Ausschusses für noch wichtiger als die Bestimmungen über den Warenhandel angesehen, weil er ein „ständiges Bindeglied“ der EWG und Rumänien schafft³⁷⁾.

Im Westen wird gelegentlich die Meinung vertreten, Rumänien habe im Verhältnis zur EWG im Alleingang und gegen den Willen Moskaus die sowjetische Verhandlungsposition verlassen. Daraus wird der Schluß gezogen, daß die EWG dem RGW nur lange genug ein Rahmenabkommen verweigern müsse; denn dann würde „anschließend dominoartig ein Comecon-Staat nach dem anderen einlenken“³⁸⁾. Bei einer genauen Betrachtung der osteuropäischen Macht- und Interessenverhältnisse ist indes der Schluß zulässig, daß der rumänische Vorstoß, der zum Abschluß der beiden genannten Abkommen geführt hat, im Rahmen des von der Sowjetunion hingenommenen außenpolitischen Spielraums dieses Landes liegt. Rumänien genießt aus historischen und politischen Gründen in der osteuropäischen Staatengemeinschaft eine Sonderstellung; so ist es als einziger RGW-Staat (neben Vietnam) Mitglied des Internationalen Währungsfonds (IWF) (seit 1972)³⁹⁾, und es

³⁷⁾ Vgl. Die Welt vom 1. 4. 1980. Aus analogen Gründen scheint die Gemeinschaft die Einrichtung eines Gemischten Ausschusses im Rahmen eines Abkommens mit dem RGW abzulehnen. Sie fürchtet, daß er einen großen Teil des bilateralen Beziehungspotentials für sich vereinnahmen würde.

³⁸⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 13. 2. 1979.

³⁹⁾ Im Herbst 1981 haben sowohl Ungarn als auch Polen einen Antrag auf Vollmitgliedschaft im IWF gestellt.

³⁶⁾ Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften, Sekretariat: Mitteilung an die Presse vom 28. Juli 1988, Nr. 9006/80.

wurde bereits Anfang 1974 in das Allgemeine Präferenzsystem der EG aufgenommen⁴⁰⁾.

Für alle übrigen RGW-Staaten gilt, daß sie bilaterale Handelsverträge mit der Europäischen Gemeinschaft erst nach Unterzeichnung eines RGW-EWG-Rahmenabkommens abschließen werden. Will die EWG ihre Handelsbeziehungen mit den übrigen osteuropäischen Ländern auf eine vertraglich abgesicherte Basis stellen und damit einen konstruk-

tiven Beitrag zur Weiterentwicklung der gesamteuropäischen Zusammenarbeit liefern, dann muß sie den RGW als einen gleichberechtigten Vertragspartner akzeptieren. „Wenn der Abschluß eines Rahmenabkommens einmal politisch reif werden sollte, werden diese protokollarischen Formfragen sicher keine Hindernisse mehr darstellen. Es gibt genug Beispiele für elastische Formeln.“⁴¹⁾

II. Möglichkeiten einer Freihandelszone zwischen West- und Osteuropa

Die EWG hat im Rahmen ihrer internationalen Handelspolitik mit einer ganzen Reihe europäischer Staaten Verträge zur Herstellung bevorzugter Handelsbeziehungen geschlossen⁴²⁾:

— Den Assoziierungsvertrag von 1961 mit Griechenland, der die spätere Errichtung einer Zollunion mit der Gemeinschaft vorsieht. Griechenland hat auf dieser Grundlage 1975 den Beitritt zur EWG beantragt, der am 1. Januar 1981 mit allen Rechten und Pflichten Wirklichkeit wurde.

— Das Assoziierungsabkommen von 1963 mit der Türkei, das auch diesem Partnerland die Möglichkeit öffnet, den Beitritt zu der Gemeinschaft zu beantragen, wenn es wirtschaftlich dazu in der Lage ist.

— Die Freihandelsabkommen („präferenzielle Handelsabkommen zur Errichtung einer Freihandelszone“) von 1972 mit den Rest-EFTA-Staaten (Österreich, Schweden, Schweiz, Norwegen, Finnland, Island und Portugal) im Zuge der ersten EWG-Erweiterung. Diese Abkommen, die nicht auf den späteren Beitritt der Partnerländer abzielen, haben nach mehreren Zollsenkungsetappen in Westeuropa eine ausgedehnte Freihandelszone für industrielle Erzeugnisse geschaffen⁴³⁾.

⁴⁰⁾ Inzwischen hat allerdings auch Bulgarien um die Aufnahme in das Allgemeine Präferenzsystem nachgesucht; eine Entscheidung ist in Brüssel noch nicht gefallen.

⁴¹⁾ C. A. Erhardt, Die EG im Netz ihrer bilateralen Abkommen, a. a. O., S. 377.

⁴²⁾ Ebenda, S. 379 ff. In diesem Zusammenhang werden Verträge mit Malta, Zypern, den Anrainerstaaten des Mittelmeeres sowie für das AKP-Abkommen von Lomé nicht berücksichtigt.

⁴³⁾ Die European Free Trade Association (EFTA) hat 1977, 17 Jahre nach der Gründung in Stockholm, die Schaffung eines europäischen Freihandelsrau-

— Das Kooperationsabkommen vom April 1980 mit Jugoslawien, das de facto auf die Errichtung einer Freihandelszone hinausläuft.

Als Ergebnis dieser Abkommen ist die EWG heute mit den meisten Staaten unseres Kontinents — abgesehen von Osteuropa und Spanien — durch ein Netz bevorzugter Handelsbeziehungen verbunden. Von osteuropäischer Seite wurde der EWG häufig der Vorwurf gemacht, in Europa eine weitverbreitete Präferenzzone für den Handel mit Industriewaren errichtet zu haben, aus der nur die sozialistischen Staaten — aus ideologischen und politischen Gründen — ausgeschlossen blieben⁴⁴⁾. Der Gegenvorwurf lautet: „Die Sowjetunion und die meisten ihrer Verbündeten sind die einzigen wichtigen Länder, die die Gemeinschaft noch nicht als Realität anerkennen...“⁴⁵⁾

Damit stellt sich die Frage nach der Möglichkeit einer Freihandelszone auch zwischen

mes uneingeschränkt verwirklichen können. Nach der vierten und fünften Zollsenkungsetappe am 1. Januar und 1. Juli, als jeweils die Restzölle zwischen den EG- und EFTA-Staaten auf 20 % bzw. auf 0 % gesenkt wurden, besteht nunmehr in Europa ein zollfreier Markt für Industriewaren, dem einschließlich des der EFTA assoziierten Finnland 17 Länder mit über 300 Mill. Menschen angehören. Den vertraglichen Rahmen für dieses größte Handelsgebiet der Welt bilden die am 1. Januar 1973 in Kraft gesetzten Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Ländern und den EG, die allerdings den Handel mit Agrarprodukten ausklammern und für eine Reihe sensibler Waren verzögerten Zollabbau vorsehen“ (Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), in: Börsen- und Wirtschaftshandbuch 1978, Frankfurt 1978, S. 216).

⁴⁴⁾ Vgl. G. Izik Hedri, a. a. O., S. 291.

⁴⁵⁾ Vgl. R. P. Wellenstein, Wirtschaftliche Ost-West-Zusammenarbeit im Rahmen der KSZE. Perspektiven für das Madrider Folgetreffen, in: Europa Archiv, Folge 19/1980, S. 602.

West- und Osteuropa. Folgt man der Stufen-
theorie von Balassa — er unterscheidet in die-
sem Zusammenhang zwischen der Freihandels-
zone (FHZ), der Zollunion (ZU), dem Ge-
meinsamen Markt (GM), der Wirtschaftsunion
(WU) und der Vollständigen Wirtschaftsinte-
gration (VWI)⁴⁶⁾ —, dann stellt die FHZ die
niedrigste Integrationsform dar. Ihre Teilneh-
mer bauen im Innenverhältnis ihre Handels-
schranken ab, sie behalten aber gegenüber
Drittstaaten ihren nationalen Importschutz.
Verglichen mit einer ZU, die im Außenver-
hältnis einen gemeinsamen Zolltarif anwen-
det, behalten somit die Teilnehmer einer FHZ
ihre handelspolitische Souveränität. Stankov-
sky hat darauf hingewiesen, daß die FHZ
lange Zeit als praktisch nicht zu realisieren
galt, weil sie technisch schwieriger zu hand-
haben ist als eine Zollunion (Notwendigkeit des
Ursprungsnachweises); erst die Erfolge der
EFTA hatten die Funktionsfähigkeit dieser In-
tegrationsform nachgewiesen.

Sollte eine gesamteuropäische Freihandels-
zone errichtet werden, dann müßten alle
Hemmnisse im Handel zwischen Ost- und
Westeuropa beseitigt werden. Damit wird je-
doch ein altes Problem berührt: Der Westen
müßte in diesem Zusammenhang Zölle und
andere Einfuhrbeschränkungen abbauen; was
aber der Osten aus seinem System heraus als
Gegenleistung zu erbringen hätte, ist weitge-
hend ungeklärt.

Trotz dieser Problematik hat Finnland mit den
osteuropäischen RGW-Staaten — allerdings
nicht mit Rumänien — Freihandelsabkommen
abgeschlossen⁴⁷⁾. Diese Abkommen entspre-
chen formal-inhaltlich dem genannten FHZ-
Vertrag Finnlands mit der EWG. Die Zölle für
gewerbliche und industrielle Waren wurden
im allgemeinen schrittweise abgebaut; für sen-
sible Waren ist eine längere Abbauphase vor-
gesehen (bis zum 1. 1. 1985). Die finnische Liste
dieser Waren entspricht derjenigen des EG-
Abkommens; die osteuropäischen Partner
haben nur bei wenigen Positionen eine längere
Frist für den Zollabbau verlangt. Anders als im
FHZ-Abkommen zwischen Finnland und der
EG wurden auch zahlreiche Agrarprodukte in

⁴⁶⁾ Vgl. B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1961.

⁴⁷⁾ Finnland hat bereits 1960, im Zusammenhang
mit seiner Assoziation an die EFTA, ein Freihandels-
abkommen mit der UdSSR abgeschlossen. Der
darin vereinbarte finnische Zollabbau wurde zum
1. 1. 1968 vollzogen. Dieser Vertrag sieht jedoch nur
einen einseitigen finnischen Zollabbau vor, die
UdSSR hat sich zu keinen Gegenleistungen ver-
pflichtet.

diese präferenziellen Handelsverträge einbe-
zogen. Neben dem Zollabbau sehen sie auch
die Abschaffung nichttarifärer Beschränkun-
gen vor. Ferner wurden Schutzklauseln für
den Fall von Marktstörungen und Zahlungsbi-
lanzschwierigkeiten vereinbart.

Die Erleichterung des Zugangs finnischer Wa-
ren zu den Märkten der osteuropäischen Part-
nerländer wurde auf unterschiedliche Weise
geregelt:

— Ungarn, Bulgarien und Polen, die auf ihre
kommerziellen Einfuhren aus dem Westen
Zölle erheben, gewähren Finnland im wesent-
lichen Zollerleichterungen. „Die finnische
Seite hat somit den preisbildenden Charakter
der in diesen Ländern angewandten Zölle an-
erkannt.“⁴⁸⁾

— Die CSSR wird, zusätzlich zum Zollabbau,
die finnischen Importe durch systembedingte
Mittel fördern, um eine volle Reziprozität her-
beizuführen. Als solche importfördernden
Maßnahmen werden u. a. genannt: Informa-
tion finnischer Lieferanten über Importpriori-
täten und -projekte der CSSR; Gewährung in-
terner Finanzierung an eigene Staatsunter-
nehmungen, die finnische Produkte importie-
ren; Schaffung bestmöglicher Bedingungen für
die zweiseitige industrielle Kooperation. Es
wurde eine gemischte Regierungskommission
eingesetzt, die die Erfüllung dieser Verspre-
chen überwachen soll.

— Die DDR, die keine Zölle auf kommerzielle
Einfuhren aus dem Westen erhebt, hat sich
vertraglich verpflichtet, mit Mitteln, die ihrem
Wirtschaftssystem entsprechen, den finni-
schen Exporteuren den Marktzugang auf die
gleiche Weise zu erleichtern, wie er den DDR-
Waren auf den finnischen Märkten gewährt
wird; diese Mittel wurden im Vertrag jedoch
nicht spezifiziert, ihre Auswahl obliegt der
DDR.

Stankovsky hat versucht, die Auswirkungen
dieser FHZ-Abkommen zu quantifizieren. Er
hat die Anteile der Einfuhr aus dem jeweils be-
vorzugten Partnerland an der Gesamteinfuhr
der einzelnen Vertragsparteien in der Zeit von
1966 bis 1979 untersucht. Das Ergebnis seiner
Berechnungen lautet: „Der empirische Test er-
laubt meines Erachtens den Schluß, daß Finn-
land seit dem Abschluß der Freihandelsab-
kommen keine ins Gewicht fallende Vorteile
auf den Ostmärkten gewinnen konnte; die

⁴⁸⁾ R. Lawniczak, *Bilaterale Freihandelszone zwi-
schen Finnland und den sozialistischen Ländern*
(polnisch), in: *Sprawy miedzynarodowe*, Nr. 7—8/
1979, S. 106.

Oststaaten dürften hingegen auf dem finnischen Markt durch die Freihandelsabkommen leichte Vorteile erzielt haben.⁴⁹⁾

Diese Ergebnisse sind zwar nicht ohne weiteres auf die EWG-RGW-Beziehungen übertragbar; Finnland nimmt aus geopolitischen und ökonomischen Gründen im Ost-West-Verhältnis eine Sonderstellung ein. Sie bestätigen dennoch die a priori vermuteten Wirkungen einer Freihandelszone zwischen marktwirtschaftlich orientierten Ländern auf der einen und planwirtschaftlich ausgerichteten Ländern auf der anderen Seite:

— Dem handelspolitischen Entgegenkommen des westlichen Teilnehmers (Zollabbau und/oder Wegfall mengenmäßiger Beschränkungen) stehen keine gleichwertigen Gegenleistungen des östlichen Partners entgegen (Wie werden in einer zentralen Planwirtschaft Importentscheidungen getroffen? Wie kann man diese von außen kontrollieren?);

— die Erleichterungen für den Marktzugang sind auf westlicher Seite zwar größer als in umgekehrter Richtung. Wegen der fehlenden Flexibilität des Außenhandelsystems und der geringen Leistungsfähigkeit der Exportindustrie sind die tatsächlichen Erfolge des östlichen Partners gering einzuschätzen.

Diese theoretischen Überlegungen sind es dann auch, die es der EWG nahelegen könnten, mit den RGW-Volkswirtschaften Freihandelsabkommen abzuschließen und damit die handelspolitische Diskriminierung Osteuropas weitgehend zu reduzieren oder sogar vollständig zu beseitigen. Mit dem Abbau der Importschranken würde die EWG zumindest nach außen dokumentieren, daß sie bereit ist, einen Beitrag zu einem ausgeglicheneren Handel zu leisten; und eine solche Konsolidierung liegt letztlich auch im Exportinteresse der EWG.

Um das Mißverhältnis zwischen EWG-Leistung und RGW-Gegenleistung nicht allzu groß werden zu lassen, müßten alle Einzelzugeständnisse des Ostens — seien sie noch so gering — vertraglich festgelegt und ihre Erfüllung überwacht werden. Dies ließe sich nur in bilateralen Abkommen zwischen der EWG einerseits und den einzelnen RGW-Staaten andererseits und nicht in einem EWG-RGW-Rahmenabkommen verwirklichen. Voraussetzung einer gesamteuropäischen FHZ — und

auch in dieser Hinsicht gilt das finnische Beispiel — wäre eine stärkere Bilateralisierung des EWG-RGW-Verhältnisses. Gerade die EWG-Seite hat immer wieder betont, daß sie ihre Beziehungen zu Osteuropa auf zweiseitiger Grundlage entwickeln möchte. Es ist grundsätzlich fraglich, ob die anstehenden gravierenden weltwirtschaftlichen Probleme durch multilaterale Verhandlungen (GATT, IMF, OECD, UN) gelöst werden können. Ist es vielmehr nicht so — das zeigen auch die Verhandlungen EWG — Japan —, „that the modern economy, with its complex and imperfect market system, increasingly requires bilateral negotiations between governments in West as well as East“⁵⁰⁾.

Auf der Negativseite der ökonomischen Bilanzierung einer EWG-RGW-FHZ ist vor allem die Gefahr zu verbuchen, daß das höhere Angebot aus dem Osten gerade mit den strukturschwachen heimischen Branchen konkurriert. In Zeiten konjunktureller Schwäche sowie hoher und noch steigender Arbeitslosigkeit ist dies sicherlich ein ernst zu nehmender Punkt. Andererseits darf aber nicht übersehen werden, daß die RGW-Staaten in aller Regel immer noch Anbieter von eher marginaler Bedeutung auf den EWG-Märkten sind⁵¹⁾.

Was die politische Seite einer gesamteuropäischen FHZ angeht, so würde sie de facto darauf hinauslaufen, daß die Weiterentwicklung der RGW-Zusammenarbeit ebenso wie alle weiteren Integrationsfortschritte in der EWG (einschl. ihrer Erweiterung) sich nicht negativ auf die Ost-West-Kooperation auswirken müßten. Hinzu kommt, daß „even if negotiations offer little prospects of economic gain for the Community, a growth of trade and a stable economic relationship with the East Europeans is of major political importance“⁵²⁾. Ähnliche Überlegungen hatten in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre dazu geführt, daß die meisten westeuropäischen Staaten ihre Osteinfuhren — bis auf einen harten Kern „sensibler“ Waren — einseitig liberalisierten.

Zu den — aus EWG-Sicht — negativen politischen Wirkungen einer Freihandelszone mit dem RGW würde vor allem die Tatsache zäh-

⁵⁰⁾ J. Pinder, Economic Integration and East-West Trade of Interest or Comedy of Error, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 1/1977, S. 18.

⁵¹⁾ Die Marktanteile der RGW(6)-Länder bei der Einfuhr der EWG-Länder lagen 1977 bei: 7,5 vH (Möbel), 6,4 vH (Reiseartikel und Täschnerwaren), 5,4 vH (Bekleidung) und 4,3 vH (Schuhe) — und dies sind die mit Abstand erfolgreichsten Exportwaren der kleineren RGW-Staaten.

⁵²⁾ Pinder, a.a.O., S. 16.

⁴⁹⁾ J. Stankovsky, Möglichkeiten und Grenzen einer gesamteuropäischen Freihandelszone (als Manuskript vervielfältigt), Wien 1980, S. 28.

len, daß dadurch die bestehenden Präferenzen für die Entwicklungsländer in hohem Maße unwirksam würden. Dies gilt allerdings nur für die wenigen sogenannten Schwellenländer, die auf den EWG-Märkten vielfach mit RGW-Anbietern konkurrieren und die auf eine Bevorzugung nicht so angewiesen sind wie alle übrigen Länder der Dritten Welt. Die zuletzt genannte Ländergruppe könnte die EWG indes durch ihr finanzwirtschaftliches Instrumentarium verstärkt unterstützen.

Die Reaktion der Reagan-Administration auf die Einführung des Kriegsrechts in Polen im Dezember vergangenen Jahres hat zu einer

deutlichen Verschärfung des Ost-West-Verhältnisses — vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet — geführt. Die US-Regierung zielt auf eine restriktive Handelspolitik gegenüber Osteuropa ab. Unter diesen ungünstigen politischen Rahmenbedingungen werden die vertraglichen EWG-RGW-Beziehungen im Westen vorerst — und wahrscheinlich auf längere Zeit — als weiterhin unerledigt zu den Akten gelegt. Hinzu kommt, daß angesichts der Meinungsunterschiede innerhalb der EWG über ihre ostpolitischen Ziele es um vieles schwerer sein wird, ihre Ost- und Osthandelspolitik mit den USA abzustimmen.

Hans von der Groeben: Zum 25. Jahrestag der Unterzeichnung der Rom-Verträge. Betrachtungen eines Zeitzeugen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/82, S. 3—16

Nach einem geschichtlichen Rückblick, in dem über die nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzenden Bemühungen weltweiter und europäischer wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit, über die Probleme der Montan-Union und das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) berichtet wird, werden die Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beschrieben.

Die im EWG-Vertrag vereinbarte Errichtung eines gemeinsamen Marktes mit Freiverkehr, europäischer Wettbewerbsordnung, gemeinsamer Handelspolitik und gemeinsamer Agrarpolitik wurde verwirklicht. Dagegen gelang es nicht, das Gemeinschaftssystem zu einer Wirtschafts- und Währungsunion auszubauen oder die Grundlagen einer Europäischen Politischen Union zu schaffen.

Der Verfasser legt eingehend dar, warum in den sechziger Jahren die verschiedenen Ansätze, die politische Zusammenarbeit zu vertiefen und die politische Integration damit voranzutreiben, gescheitert sind. Behandelt werden in diesem Zusammenhang die Vorschläge Präsident de Gaulles (1960), der grand design Präsident Kennedys (1962) und das Aktionsprogramm der Kommission der EWG (1963 und 1965). Abgesehen von den unterschiedlichen Vorstellungen und Zielsetzungen der Akteure waren es Veränderungen der weltpolitischen Lage, die Auswirkungen der Weltwährungskrise und die zunehmende Ausrichtung der Bevölkerung auf gesellschaftspolitische Anliegen, die eine Fortsetzung des Integrationsprozesses so schwierig machten.

Auf der Gipfelkonferenz im Haag wurde Ende 1969 ein neuer Anlauf unternommen. Die Regierungen beschlossen, den Gemeinsamen Markt zu vollenden, die EWG durch den Beitritt Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens zu erweitern und den Integrationsprozeß zu vertiefen. Die Pläne für eine Wirtschafts- und Währungsunion scheiterten jedoch. Es entstand ein vielschichtiges Integrationssystem, das auf drei Pfeilern beruht:

- auf dem durch Gemeinschaftsrecht geprägten und von Gemeinschaftsinstitutionen gesteuerten Gemeinsamen Markt,
- auf der im EWG-Vertrag vorgeschriebenen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und
- auf einer recht erfolgreichen politischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (EPZ).

Dieses System hat sich im letzten Jahrzehnt als lebensfähig erwiesen. Es ist aber jetzt im Zeichen der weltweiten wirtschaftlichen Stagnation bei anhaltender Inflation durch dirigistische und protektionistische Tendenzen schwer gefährdet. Die dringendsten Aufgaben sind: die Erhaltung des Gemeinsamen Marktes, die Reform der Agrarpolitik, die Konsolidierung des Europäischen Währungssystems und eine konstruktive — nicht nur pragmatische — Lösung für die Süderweiterung. Das politische Klima für eine Erweiterung der Befugnisse der Gemeinschaftsinstitutionen oder gar für eine föderative Entwicklung ist nicht günstig; auf längere Sicht wird jedoch eine ausgewogenere Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten nicht umgangen werden können. Die direkt gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden diese Entwicklung vorantreiben.

Günter Jaspert: Der Bundesrat und die europäische Integration. Mitwirkung bei der nationalen und gemeinschaftlichen Willensbildung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/82, S. 17—32

Die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EG) haben im weiten Umfang nationale Gesetzgebungskompetenzen der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übertragen. Da in der EG die Gesetzgebung im wesentlichen durch den Rat, d. h. durch Vertreter der Regierungen ausgeübt wird, ergibt sich daraus eine Beeinträchtigung der für die Machtkontrolle in der Demokratie wesentlichen horizontalen Gewaltenteilung zwischen der legislativen und der exekutiven Gewalt. In der Bundesrepublik Deutschland, einem föderativen Staat, kommt eine Einschränkung auch der sogenannten vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern hinzu, weil für den Bereich der Gemeinschaftsgesetzgebung die Mitwirkungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes gemäß Artikel 50 des Grundgesetzes ersatzlos entfallen sind.

Der Bundesrat hat es daher von Anfang an für erforderlich gehalten, ein Mitwirkungsrecht im Rahmen der nationalen Willensbildung für europäische Entscheidungen zu haben. Seine intensiven Bemühungen, dieses Ziel zu verwirklichen, hatten jedoch nur zum Teil Erfolg. Gemäß Artikel 2 des Ratifikationsgesetzes zu den Gründungsverträgen sind Bundestag und Bundesrat — im allgemeinen vor der Beschlußfassung des EG-Rates — von der Bundesregierung zu unterrichten.

Nach Einsetzung eines besonderen Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften hat sich der Bundesrat mit Erfolg bemüht, die Rechte aus dieser Regelung nicht nur voll zu nutzen, sondern darüber hinaus auf eine echte Zusammenarbeit mit der Bundesregierung bei der Vorbereitung der Beratungen des EG-Rates hinzuwirken.

Daneben haben die Länder in Verhandlungen mit der Bundesregierung ein Beteiligungsverfahren entwickelt, das sich auf die Fälle erstreckt, in denen durch Vorhaben der EG die ausschließliche Gesetzgebung der Länder betroffen ist oder wesentliche Länderinteressen berührt werden.

Die Mitwirkung des Bundesrates an der Willensbildung im Gemeinschaftsbereich erstreckt sich auf unmittelbare Kontakte zur EG-Kommission und neuerdings vor allem auf eine Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament.

Heinrich Machowski: Zur Politischen Ökonomie der Beziehungen zwischen dem RGW und der EWG

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/82, S. 33—44

In den Grunddokumenten des RGW war — im deutlichen Gegensatz zum EWG-Vertrag — eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern ursprünglich nicht vorgesehen. Erst 1974 wurde dem RGW über eine Satzungsänderung das Recht übertragen, mit Einzelstaaten und mit anderen internationalen Organisationen Verträge abzuschließen und Beziehungen zu unterhalten. Auf dieser Grundlage hat der RGW der EWG im Frühjahr 1976 einen Abkommensentwurf zur Aufnahme beiderseitiger Beziehungen unterbreitet.

Die EWG erkennt die handelspolitischen Kompetenzen des RGW jedoch nicht an und akzeptiert diesen nicht als einen gleichberechtigten Verhandlungspartner; dies ist ein Ausdruck der ost- und osthandelspolitischen Interessengegensätze innerhalb der westeuropäischen Gemeinschaft. Verhandlungen zwischen beiden europäischen Integrationssystemen, seither mehr oder weniger intensiv geführt, haben deshalb bis heute keine Annäherung dieser gegensätzlichen Positionen gebracht.

Die Handelsbeziehungen zwischen Ost- und Westeuropa sind somit seit 1975 durch einen vertragslosen Zustand gekennzeichnet. Dieser wird durch die sogenannte autonome Handelspolitik der EWG, die in Wirklichkeit eine autonome Einfuhrkontingentierung ist, überbrückt. Damit haben die RGW-Staaten aber keinen vertraglichen Einfluß auf die Osthandelspolitik der EWG mehr. Dieser Nachteil macht sich vor allem für die kleineren RGW-Volkswirtschaften bemerkbar, deren Fertigwaren-Exporte davon behindert werden. Für die sowjetische Wirtschaft — sie liefert überwiegend Energie- und Rohstoffe — hat sich dieser Zustand demgegenüber nicht negativ bemerkbar gemacht.