

# Erster Teil : die EG und ihre keimende Staatlichkeit

Autor(en): **Kappeler, Beat**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **80 (1988)**

Heft 5

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-355294>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Erster Teil: die EG – und ihre keimende Staatlichkeit

Am 18. April 1951 legten die Bundesrepublik Deutschland (BRD), Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg ihre Stahl- und Bergbaupolitik im Vertrag der «Montanunion» zusammen. Neben wirtschaftlichen Gründen spielte der Wunsch, die grossen Feinde des beendeteten Krieges dauerhaft in gemeinsamem Interesse zu verbinden, die Hauptrolle (Schuman-Plan). 1954 scheiterte die europäische Verteidigungsgemeinschaft am Widerstand des französischen Parlaments. Man einigte sich daher auf eine wirtschaftlich und sozial orientierte weitere Zusammenarbeit, und am 25. März 1957 wurde der Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Rom unterzeichnet («Römer Verträge»). Ebenfalls auf den 1.1.1958 trat die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) in Kraft. Am 1. Juli 1967 wurden die drei Gemeinschaften zur «Europäischen Gemeinschaft» vereinigt. Sie haben jetzt die gleiche Kommission, den gleichen Ministerrat, dasselbe Parlament und ein einziges Budget. Nur gerichtliche und Beratungsinstanzen sind noch unterschiedlich.

Die EG begann als Zollunion zu funktionieren, findet sich aber heute als Zentrum eines Integrationsprozesses mit 320 Mio Bürgern wieder, welche bereits einen Europapass besitzen, ein Parlament direkt wählen, aus den Römer Verträgen direkte Rechte ableiten können und vor dem Europäischen Gerichtshof zu ihrem Recht kommen. Das Parlament kann künftig Erlasse des Ministerrats bodigen, es kann die Kommission absetzen und legt das EG-Budget fest. Der Präsident der EG-Kommission

redet mit an den Gipfelkonferenzen der Grossen und schliesst internationale Verträge zuhanden der angeschlossenen Nationen ab.

Die Tätigkeit der EG-Behörden beschlägt immer mehr Gebiete neben der Wirtschaft – Diplome in Universitäten und Berufsschulen, Humanisierung der Arbeit, Mitwirkungsrechte, Entwicklungshilfe, Umweltpolitik, technische Normen, Niederlassungsfreiheit und Familiennachzug. Die wichtigsten Meilensteine dieser Entwicklung zum supranationalen Staat seien aufgezeichnet.

Die auf unbestimmte Zeit und ohne Kündigungsklauseln abgeschlossenen Römer Verträge wurden bis 1985 nie geändert, doch um einige Zusatzverträge in wichtigen Punkten ergänzt.

- 1966 Eintritt Grossbritanniens, Irlands und Dänemarks
- 1975 Vertrag von Brüssel gibt dem EG-Parlament die Budgetkompetenz
- 1976 Direktwahl des EG-Parlaments
- 1980 Eintritt Griechenlands
- 1986 Eintritt Spaniens und Portugals

1986 wurden die Römer Verträge zum ersten Mal revidiert und zwar durch die **«Einheitliche Europäische Akte» (EEA)**. Sie bringt grosse Fortschritte der Integration mit der Ablösung der Einstimmigkeit im Ministerrat durch Mehrheitsbeschlüsse, mit der Einschaltung des Europaparlaments in Ministerratsbeschlüsse, wie die folgende Liste der wichtigsten Änderungen zeigt:

Das *Europaparlament* ist künftig beizuziehen bei Entscheiden zum Diskriminierungsverbot (Art. 7 der Römer Verträge), zur Freizügigkeit (Art. 49), zur Niederlassungsfreiheit (Art 54), zur Anerkennung von Diplomen (Art. 57) und selbständiger Tätigkeiten. Ein ausgeprägtes parlamentarisches Verfahren wird generell für die Ministerratsentscheide eingeführt. Bisher entschied dieser Rat (immer je nach Sachgebiet von den zuständigen Ressortministern der Mitgliedsländer zusammengesetzt – also Finanzminister, Verkehrsminister usw.) manchmal aus eigener und abschliessender Kompetenz. Neu spricht das Parlament mit, indem der Ministerrat eine Vorlage, die er von der Kommission erhält, zuerst dem Parlament zur Meinungsäusserung vorlegt und dann entscheidet. Das Parlament kann innert drei Monaten mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder den Entscheid des Ministerrats verwerfen oder abändern. In einer zweiten Lesung muss dann der Ministerrat einstimmig sein, will er eine abgeänderte Vorlage beschliessen. Will er sie aber abändern, muss er wieder einstimmig entscheiden. Dies alles muss er in drei Monaten (mit Verlängerungsmöglichkeit um einen Monat) tun. Das Verhältnis zwischen Kommission und Ministerrat ist manchmal jenes einer Regierung und einer Verwaltung, manchmal aber haben sie auch konkurrierende Entscheidungsfähigkeiten. Der Ministerrat wählt die Kommissionsmitglieder und besoldet sie, aber das Parlament kann sie abwählen. Die Kommission, heute der Motor der EG-Fortentwicklung, kann den Ministerrat vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Untätigkeit verklagen (Art. 175), was sie schon getan hat. Vorschläge der Kommission an den Ministerrat darf dieser nur einstimmig abändern, sonst muss er sie mit dem nach jeweiligem Artikel des Vertrags erforderlichen Mehr annehmen oder verwerfen.

Die *Kommission* zählt heute 18 Mitglieder, wobei die grossen Staaten zwei Stellen besetzen können. Würde die Schweiz heute beitreten, erhielte sie ein Mitglied auf 19. Im Ministerrat sind zur Feststellung qualifizierter Mehrheiten Stimmengewichte zugeteilt worden, heute 76 Punkte, wobei die Schweiz bei einem Beitritt wohl 4-5 von dannzumal 80 oder 81 erhielte. Das heute qualifizierte Mehr beträgt 54 von 76 Punkten, und 8 von 12 Staaten, die dafür sein müssen. Ins Europäische Parlament entsenden der Schweiz vergleichbare Länder wie Dänemark 16 und Portugal 24 von heute 437 Mitgliedern, was den Rahmen für allfällige schweizerische direkt zu wählende Europaparlamentarier abgibt.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Nicht zu verwechseln mit dem Europarat, bestehend aus 21 westeuropäischen Ländern, darunter die Schweiz.

Beobachter dieser Entscheidungsstrukturen sind der Meinung, die EG-Kleinstaaten seien durchaus, wie in den meisten föderativen Gebilden, gut vertreten und hätten ein über ihrem tatsächlichen Gewicht liegendes Stimmpotential.<sup>2)</sup> Andererseits sagen die in Kommissionen und Ministerrat festgelegten Stimmquoten nicht alles aus über den wirklichen Ablauf der Entscheide, weil oft «package deals» (Gibst Du mir die Wurst, lösche ich Dir den Durst...) eine Rolle spielen: Elemente aus dem einen Bereich werden gegen solche eines andern abgegolten und damit Kompromisse über Sachgrenzen hinweg erreicht. Auch sprechen sich Grossstaaten hin und wieder vorher ab. Dagegen haben die Kleinen zusammen auch bei Mehrheitsentscheiden die Sperrminderheit.

Die Einheitliche Europäische Akte zählt weitere Gebiete auf, wo neu nur qualifizierte Mehrheiten im Rat notwendig sind. Für die Harmonisierung der indirekten Steuern dagegen wird weiterhin Einstimmigkeit – nur mit Konsultation des Parlaments – gelten. Gleiches gilt für die Freizügigkeit, die Rechte und Interessen der Beschäftigten (Art. 100 A, Abs. 2); sowie für Umweltentscheide (Art. 130 S), ausser wenn einstimmig ein qualifiziertes Mehr beschlossen wurde.

Eine wichtige Vorschrift wird eingeführt, was die Vorlagen der Kommission zu Gesundheits-, Arbeitssicherheits-, Umwelt- und Konsumentenpolitik betrifft. Sie hat dabei von einem «hohen Stand» entsprechender Schutzmassnahmen auszugehen (Art. 100 A, Abs. 3). Ferner dürfen die Staaten im Umweltschutz und mit Massnahmen in der Arbeitswelt weitergehen als die EG (Art. 100 A, Abs. 4). Bei entsprechenden Vorlagen soll von Anfang an schon eine solche Ausweichklausel eingebaut sein. Nur zur blossen Diskriminierung auswärtiger Güter dürfen strengere nationale Massnahmen nicht missbraucht werden, was auf Klage der andern Staaten vom Europäischen Gerichtshof geprüft wird. Für die Massnahmen der Staaten in Umwelt- und Arbeitssicherheitsfragen soll generell die Annahme gelten, dass sie durch die andern Mitglieder als den EG-Bestimmungen entsprechend anzuerkennen sind (Art. 100 B, Abs. 2). Dieses Prinzip wird überhaupt auf die ganze Harmonisierungstechnik der Binnenmarkt-Vereinheitlichung angewandt. In Art 100 B legt die Einheitliche Europäische Akte fest, dass ein Inventar aller vom EG-Standard abweichenden nationalen Bestimmungen zu erstellen sei, wonach Rat (und Parlament) beschliessen können, diese nationalen Regelungen seien als EG-Standard im betreffenden Land anzuerkennen. Dies bedingt aber auch die Pflicht jedes Mitgliedlandes, alle andern Regelungen anzuerkennen und die Güter und Dienste, welche dort dementsprechend hergestellt und dann exportiert werden, hereinzulassen. Damit erspart sich die EG eine langwierige Harmonisierungsprozedur für Hunderttausende von Artikeln, sie schafft keinerlei neue Regeln und öffnet dennoch die Grenzen völlig. Dieses Prinzip heisst nach einem

<sup>2)</sup> Zudem schütze sie das Auslegungsmonopol des Gerichtshofs (Zeller/Riklin, «Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik», 1975, Haupt, S.480).

berühmten Gerichtsentscheid «Cassis-de-Dijon»-Regel. Es wurde entschieden, Frankreich habe das Recht, den nach seinen eigenen Gesetzen richtig hergestellten Cassis nach Deutschland zu exportieren (1979). Gleiche, bekannte Entscheide betrafen das Reinheitsgebot des deutschen Biers, das andern Exporteuren der EG nicht als Importverbot entgegengehalten werden kann (1987), und die Hartweizenqualität italienischer Spaghetti (1988). Dennoch fahren Frankreich fort, seine Variante von Cassis, Deutschland sein gutes Bier und Italien seine Variante Spaghetti beliebig herzustellen. Hier wurde die Einheit in der Vielfalt wirksam legalisiert. Dies ist zu beachten, wenn einem Vorurteil folgend manche von der EG als einer Nivellierungswalze reden.

Insgesamt wird durch den Einbezug des Europaparlaments der Ministerrat stärker zu einer Regierung, die unter einer gewissen Kontrolle direkt gewählter Parlamentarier steht. Jedenfalls ist dieses Vorgehen bereits parlamentarischer als die nicht-verfassungsmässige Einrichtung der Konferenzen kantonaler Erziehungs-, Volkswirtschafts- oder Finanzdirektoren in der Schweiz, wo in alter Tagsatzungsmanier nur einstimmige und von keinen parlamentarischen Instanzen kontrollierbare, aber weitreichende Entschlüsse gefällt werden. Diese Gremien verfügen bereits über ständige Sekretariate und kleine Verwaltungsabteilungen.

Es steht Schweizern also nicht an, der EG-Entscheidung mangelnde demokratische Legitimation vorzuhalten. Die bisherige Entwicklung der EG und die allgemeine Geschichte des Parlamentarismus zeigt übrigens, dass solche neuen Parlamente ihre Kompetenz sehr zielstrebig ausbauen. Dies entspricht auch dem erklärten Willen der EG-Mitgliedsnationen.

Der *Europäische Gerichtshof* ist eine weitere wichtige Institution der EG. Er legt das EG-Recht aus, und zwar die ursprünglichen Rechtsquellen, wie sie auf S. 163 erwähnt sind, sowie die sekundären Quellen, nämlich die bisherigen Entscheide aller EG-Behörden. Dabei bringen seine Interpretation und sein Spruch immer eine weitherzige Interpretation, ausgerichtet auf die Durchlässigkeit der Grenzen, die Rechte der EG-Bürger und die Beseitigung der Diskriminierungen. Gemäss der Einheitlichen Europäischen Akte (Art. 168) können natürliche und juristische Personen direkt und erstinstanzlich vor einer neuzuschaffenden Kammer Klage auf Rechtsfeststellung führen.

Der Vertrag entfaltet sogar direkte Wirkungen für die EG-Bürger, wie der Gerichtshof festlegte, etwa den Schutz gegen neue Zölle, gegen Diskriminierungen durch Staatsfirmen, gegen neue Niederlassungsbeschränkungen usw.

Bisher konnte der nationale Richter (falls er nicht die letzte Instanz war) oder musste der nationale Richter (falls er die letzte Instanz war), den Europäischen Gerichtshof zur Interpretation befragen, wenn europäisches Recht im Spiele war. Hingegen konnten die beteiligten Parteien nicht direkt vor den EG-Gerichtshof gelangen. Der Gerichtshof versucht auch wirksam, die angelsächsische und kontinentale Rechtsauffassung zu verschmelzen.

Die *Akte der EG-Behörden* sind in vier Gruppen getrennt:

«Die *Verordnung* hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.» (Art. 189).

Die *Richtlinie* «ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel» (Art. 189).

«Die *Entscheidung* ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet» (Art. 189). Bezeichnete Empfänger solcher Entscheidungen können Regierungen, Körperschaften oder Einzelne sein.

«Die *Empfehlungen und Stellungnahmen* sind nicht verbindlich» (Art. 189).

Diese vier Entscheid-Instrumente können von der Kommission oder vom Rat beschlossen werden, je nach den Aufträgen aus den Römer Verträgen oder aus Kompetenzübertragungen durch den Rat. Empfehlungen wurden bisher gerade auch auf sozialem Gebiet erlassen, weil die Einstimmigkeit für bindende Normen noch nicht erreicht werden konnte.

Zwischen Kommission und Ministerrat hat sich eine in den Verträgen (Art. 4) vorgesehene Institution geschaltet – der «Ausschuss der ständigen Vertreter». Diese Delegationschefs der Mitgliedstaaten in Brüssel bereiten die Geschäfte des Ministerrates in Zusammenarbeit mit der Kommission vor. Sie dienen als Antenne der Staaten, bevor der Ministerrat eine Vorlage zugestellt erhält und die er nurmehr einstimmig abändern könnte. Die Zentralverwaltung der EG mit etwa 14 000 Beamten liegt in Brüssel (etwas kleiner als das schweizerische EMD), während der Gerichtshof und die finanziellen Institutionen (Europäische Investitionsbank usw.) in Luxemburg residieren. Das Parlament tagt in Strassburg und zwar zusammengesetzt nicht nach Länderfraktionen, sondern nach weltanschaulichen Gruppen (also Christdemokraten, Sozialdemokraten usw.).

## **Zweiter Teil: die Tätigkeitsgebiete der EG**

### **Handelspolitik**

Die EG ist eine *Zollunion*. Die Mitgliedsländer schaffen unter sich die Handelsschranken ab und errichten einen gemeinsamen Aussenzoll. Damit geht auch die Vertretung in Handelsfragen nach aussen an ein gemeinsames Zentrum über. Mit dem Anspruch, alle Handelshemmnisse niederzureissen, nicht nur die Zölle, sondern auch die unterschiedlichen Normen, Reglemente, Arbeitsbedingungen, welche zu Verzerrungen führen, mit gemeinsamer Politik gegenüber der Dritten Welt, mit der Bändigung der Währungsausschläge zur Glättung der Wettbewerbsbe-