

# Die Europäische Gemeinschaft unterwegs : ein Fortschritt, ein Manko

Autor(en): **Riklin, Alois**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **68 (1988)**

Heft 12

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164591>

## **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.

Alois Riklin

## Die Europäische Gemeinschaft unterwegs

Ein Fortschritt, ein Manko

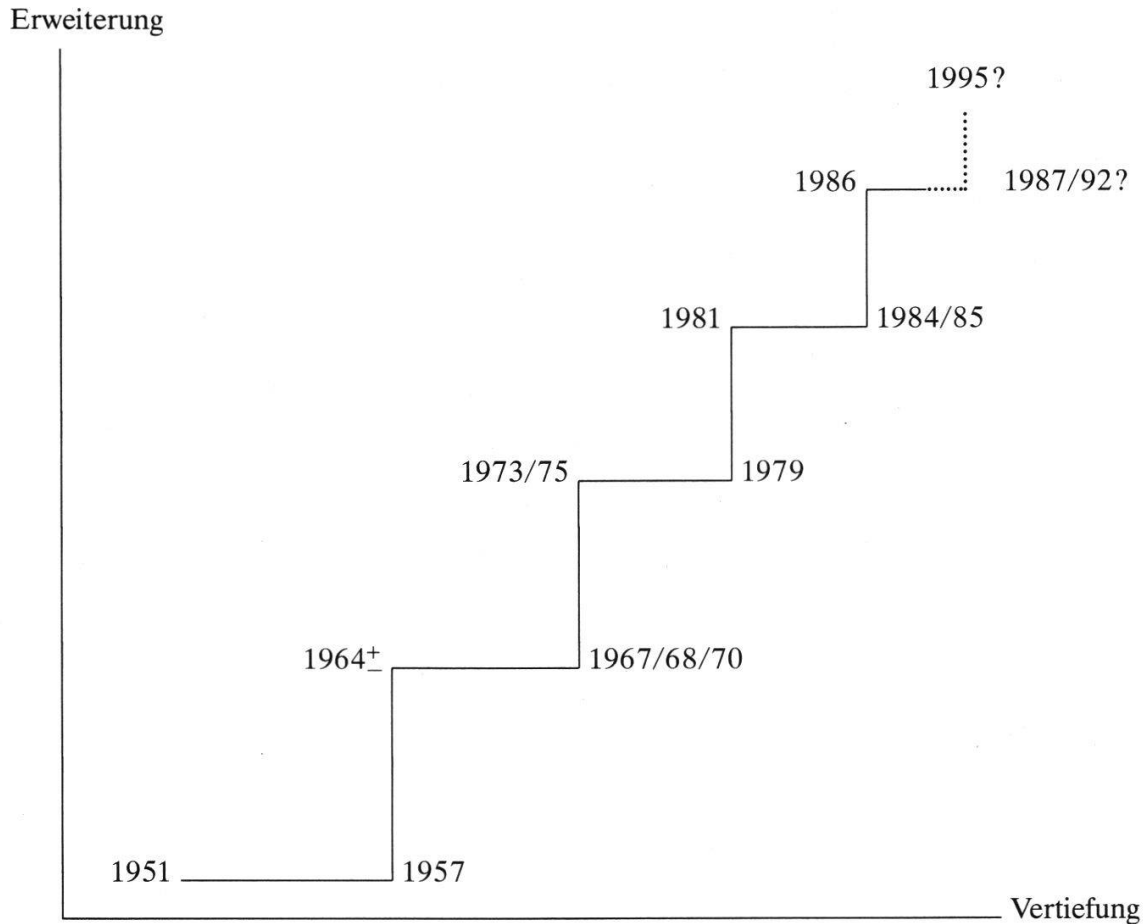
Wer hätte vor einem knappen halben Jahrhundert nur zu hoffen gewagt, dass die europäischen Erzrivalen, die sich über Jahrhunderte ungezählte Male in zunehmend blutigeren, grausameren, totaleren und zweimal sogar weltweiten Kriegen mit Pulver und Blei, Raketen, Bombenteppichen und Hass überschütteten, über mehrere Jahrzehnte freundlich kooperieren könnten?

Wer heute über die Normenflut und den agrarpolitischen Unfug in der Europäischen Gemeinschaft spottet, der mag durchaus bis zu einem gewissen Grad Recht haben, aber er verwechselt eine Nebensache mit der Hauptsache. Diese Hauptsache hat der französische Aussenminister Robert Schuman in seiner Vision um einen Tag genau fünf Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands am 9. Mai 1950 ausgesprochen, als er den Plan der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl verkündete. Der eigentliche Zweck dieser Gemeinschaft sei, den Krieg zwischen den die Gemeinschaft bildenden europäischen Staaten, vor allem den Krieg zwischen Frankreich und Deutschland, nicht nur «impensable, mais matériellement impossible» zu machen. Aus Feinden sollten Freunde werden. Die Sicherung des Friedens in Freiheit zwischen den Mitgliedstaaten ist der Hauptzweck der Europäischen Gemeinschaft. Dieser Hauptzweck ist in hohem Masse erreicht. Die friedliche Kooperation zwischen befreundeten und bis vor kurzem verfeindeten Staaten ist uns heute so selbstverständlich, dass uns die historische Sensation gar nicht bewusst wird.

### Integrationstreppe

Johan Galtung, der norwegische Friedensforscher, hat vor 15 Jahren die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft anhand einer Treppenhypothese analysiert. Manches war in seiner Darstellung schief und durch den norwegischen Referendumskampf verfälscht — für Galtung ist die EG das Werk Luzifers —, aber das Grundmuster scheint, bar jeder moralischen

Abbildung 1: Die Treppen-Hypothese



1951	EGKS	1979	EWS + Direktwahl
1957	EWG/EAG		Europäisches Parlament
1964+	Jaunde+Mittelmeerraum	1981	Beitritt GR
1967/68/70	Fusion Organe/Zollunion/ Ende Übergangszeit + EPZ	1984/85	Esprit/Weissbuch Binnenmarkt
1973/75	Beitritte GB, DK, IRL FHZ A, CH, IS, N, P, S, SF/Lomé	1986	Beitritte P, E
		1987	EEA
		1992	Binnenmarkt?
		1995	Beitrittsrunde?

Wertung, auch unter Berücksichtigung der nachfolgenden Entwicklung bei einigen Vereinfachungen durchaus gültig (Johan Galtung: Kapitalistische Grossmacht Europa oder Die Gemeinschaft der Konzerne? Reinbek bei Hamburg 1973, S. 19 ff.). Denn im Rückblick vollzog sich der Aufbau des Kooperationswerks der Europäischen Gemeinschaft im Wechsel von sachlicher Vertiefung und territorialer Erweiterung (Abbildung 1).

1951 wurde im Rahmen der Sechsergemeinschaft (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande) die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet. 1957

erfolgte die sachliche Vertiefung durch die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG). Mit dem Abkommen von Jaunde wurden 1964 siebzehn afrikanische Staaten sowie Madagaskar mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) assoziiert; zudem wurden in den sechziger Jahren mit den Mittelmeerstaaten Assoziationsabkommen vereinbart. Die zweite Hälfte der sechziger Jahre brachte erneut eine sachliche Vertiefung mit der Fusion der Organe der drei Gemeinschaften (1967), der Vollendung der Zollunion (1968), dem Abschluss der EWG-Übergangszeit (1970) und dem Beginn der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ, 1970).

Damit war die Voraussetzung für eine Erweiterungsrunde gegeben. 1973 schlossen sich Grossbritannien, Dänemark und Irland der EG an. Gleichzeitig traten die Freihandelsabkommen mit Island, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und der Schweiz in Kraft (Finnland 1974). 1975 löste das Lomé-Abkommen den Vertrag von Jaunde ab und erweiterte den Assoziationsraum auf 46 Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean. Auf diese geographische Erweiterung folgte wiederum eine Stärkung der Integration durch die Gründung des Europäischen Währungssystems (1979) und die Einführung der Direktwahl zum Europäischen Parlament (1979).

1981 trat Griechenland der EG bei. Das Esprit-Programm von 1984 öffnete den Weg zur Technologiegemeinschaft, und das Weissbuch der Kommission von 1985 legte die Grundlage für eine beschleunigte Verwirklichung des Binnenmarktes. Mit den Beitritten Spaniens und Portugals im Jahre 1986 wurde die Süderweiterung einstweilen abgeschlossen. Die Einheitliche Europäische Akte von 1987 stärkte den Entscheidungsprozess, schuf die Grundlage für eine gemeinsame Umweltschutzpolitik und gab der EPZ eine rechtsgültige Basis.

Zur Zeit ist die Zwölfergemeinschaft damit beschäftigt, bis zum Jahre 1992 den Gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen. Auf Mitte der neunziger Jahre wird eine neue Beitrittsrunde erwartet.

Diese Darstellung der EG-Entwicklung ist zugegebenermassen eine Vereinfachung, aber wohl doch keine Verzeichnung. Auch bei Berücksichtigung der notwendigen Präzisierungen, Einschränkungen und Ergänzungen bleibt das Prinzip gültig, dass sich der bisherige Werdegang der Europäischen Gemeinschaft mehr oder weniger treppenartig in einer Abfolge von Stufen der territorialen Erweiterung und integrativen Vertiefung vollzog.

Der aufmerksame Betrachter der Abbildung 1 wird feststellen, dass die Treppenabsätze zunehmend niedriger und kürzer eingetragen sind. Damit soll angedeutet werden, dass die Entwicklungssprünge der EG zu Beginn grösser waren. Dafür gibt es drei Erklärungen:

- Je grösser die Gemeinschaft, um so mehr Sand im Getriebe.
- Je fortgeschrittener die Integration, um so schwieriger neue Integrationsfortschritte.
- Je grösser die Gemeinschaft, um so mehr schrumpft das Potential der Beitrittskandidaten. Zwölf von zwanzig Staaten mit 90 Prozent der Bevölkerung Westeuropas (ohne Türkei) gehören heute der EG an.

Im Gegensatz zu Galtung scheint mir die Treppenhypothese als Prognose-Instrument verfehlt. Es gibt kein Gesetz des unaufhaltsamen Aufstiegs der EG zur Supermacht. Stagnation, Desintegration und räumliche Schrumpfung sind nicht auszuschliessen. 1985 ist Grönland aus der EG ausgetreten. Die Hypothese eigendynamischer Spill-over-Effekte der Integration ist fragwürdig. Integrationsfortschritte, ja selbst die Wahrung des erreichten Integrationsstandes bedürfen grosser und beständiger Anstrengungen.

### **Homogenität**

Die Kooperation zwischen den EG-Staaten wird erleichtert durch den — im Vergleich zur Heterogenität der Vereinten Nationen — hohen Grad der Homogenität. Man wird an Immanuel Kant erinnert, der homogene republikanische Binnenstrukturen als Bedingung des zwischenstaatlichen Friedens postulierte (Kant: Zum ewigen Frieden, 1795). Die politische und wirtschaftliche Homogenität der Mitgliedstaaten ist teils Voraussetzung, teils Wirkung der EG-Kooperation. Die Mitgliedstaaten umschliessen einen grösstenteils zusammenhängenden Raum. Sie gehören zum gleichen, jahrtausendalten Kulturkreis. Alle haben eine ähnliche politische Grundordnung. Alle sind rechts- und sozialstaatliche Demokratien. Alle sind Mitglied des Europarats und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Alle haben im Rahmen der EMRK die Individualbeschwerde und die Zuständigkeit des Strassburger Gerichtshofs anerkannt. Alle sind mit Ausnahme von Belgien und Luxemburg der Europäischen Sozialcharta beigetreten. Die Wirtschaftsordnung aller Mitgliedstaaten ist mehr oder weniger eine soziale Marktwirtschaft. Auch in der Sicherheitspolitik besteht ein hohes Mass an Übereinstimmung. Mit Ausnahme Irlands sind alle EG-Staaten Mitglieder des Nordatlantischen Bündnisses. Die Westeuropäische Union besteht ausschliesslich aus Mitgliedstaaten der EG. Die grössten Unterschiede liegen im wirtschaftlichen Entwicklungsstand (Nord-Süd-Gefälle). Darin gründet u.a. die Problematik der Süderweiterung.

## Vertikaler Funktionalismus

In der Pionierzeit der europäischen Integration standen zwei Konzepte im Widerstreit: das föderalistische und das funktionalistische. Die «Föderalisten» wollten ohne Verzug eine Europäische Verfassunggebende Versammlung einberufen. Mit einem Federstrich sollten die Vereinigten Staaten von Europa aus der Taufe gehoben werden. Dabei stand im Sinne der klassischen Europapläne (William Penn, Abbé de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau u.a.) die aussenpolitische Zusammenarbeit im Vordergrund. Die «Funktionalisten» wollten pragmatisch in Etappen vorgehen. Zunächst sollte in wichtigen wirtschaftlichen Sektoren eine «solidarité de fait» geschaffen und später das politische Dach darüber gestülpt werden. Die «Föderalisten» wollten gleichsam das fertige Haus beziehen und anschliessend das Innere ausgestalten. Die «Funktionalisten» wollten mit dem Fundament beginnen und dann nach dem Prinzip von «trial and error» weiterbauen.

Mit dem Schuman-Plan und der EGKS setzten sich die «Funktionalisten» durch. Der anschliessende Versuch der Gründung entsprechender Gemeinschaften für Landwirtschaft, für Verkehr und Transport, für Gesundheit und für Verteidigung scheiterte. An die Stelle dieses horizontalen Funktionalismus trat der vertikale. Statt zunächst mehrere ähnliche Gebäude nebeneinander zu errichten und später zu verbinden und zu überdachen, zeichnete sich bereits im EWG-Vertrag das Konzept der sukzessiven Aufstockung des Gebäudes ab. Dieser vertikale Funktionalismus nahm im Lauf der Zeit immer deutlichere Gestalt an.

Das erste Stockwerk bildet die Freihandelszone, d.h. der innergemeinschaftliche freie Warenverkehr. Zu diesem Zweck waren die Zölle, die mengenmässigen Beschränkungen und die Handelsverbote zu beseitigen. Den zweiten Stock besetzt die Zollunion. Sie ergänzt die Freihandelszone durch den gemeinsamen Aussenzoll gegenüber Drittstaaten. Das dritte Stockwerk entspricht dem Gemeinsamen Markt. Er umfasst zusätzlich zum freien Warenverkehr die Freiheit des Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Den vierten Stock nimmt die Wirtschafts- und Währungsunion ein, die über dem Gemeinsamen Markt eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik gestaltet. Die fünfte Etage belegt die Politische Union, d.h. die gemeinsame, auch nichtwirtschaftliche Aussenpolitik. Schliesslich soll das ganze Gebäude mit dem Dach der «Europäischen Union» vollendet werden.

Die ersten beiden Stockwerke waren gleichzeitig Mitte 1968 fertig. Sie wurden in der EG-Konzeption immer als Einheit behandelt. Der dritte Stock war damals bereits im Bau. Vor dessen Vollendung wurden ab 1970 auch der vierte und fünfte Stock in Angriff genommen. Doch das Werk



kam nur schleppend voran. Nun soll gemäss der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) in einer par-force-Leistung bis 1992 der dritte Stock vollendet werden, gleichzeitig aber auch an den beiden obersten Etagen, freilich ohne Terminplan, weitergearbeitet werden. Das Ziel der Europäischen Union ist in der EEA anvisiert, aber nicht konkretisiert.

Die oberen Stockwerke stellen höhere Anforderungen an die Architekten, Bauführer und Bauleute. Kritisch ist vor allem der Übergang von der dritten zur vierten Etage, d. h. von der negativen zur positiven Integration. Denn der Gemeinsame Markt beseitigt lediglich die physischen, technischen und fiskalischen Schranken des freien Wirtschaftsverkehrs über die bisherigen nationalen Grenzen (negative Integration). Die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Politische Union müssen eine gemeinsame Politik kreieren (positive Integration).

1986 schrieb der frühere Kommissionspräsident Gaston Thorn: «Die Kommission schlägt vor, das Europäische Parlament drängt, der Ministerrat zaudert — und nichts geschieht.» (In: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, Bonn 1986, S. 12). Es ist zu bezweifeln, dass Gaston Thorn heute diesen Satz wiederholen würde, nachdem aufgrund des Weissbuchs der Kommission (1985) mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) eine neue Bewegung in Gang gekommen ist. Die Europäische Gemeinschaft bewegt sich doch!

### **Organisationsdichte**

Die Europäische Gemeinschaft weist die höchste Organisationsdichte aller Internationalen Organisationen auf. Ein Vergleich mit einigen ausgewählten Staatenverbindungen mag dies verdeutlichen (Abbildung 2).

Die traditionellen Verwaltungsunionen haben in der Regel drei Hauptorgane: eine aus Vertretern der Regierungen aller Mitgliedstaaten zusammengesetzte Generalversammlung, einen aus Regierungsvertretern eines Teils der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschuss und ein Sekretariat.

Drei der fünf Hauptorgane der UNO, nämlich Generalversammlung, Sicherheitsrat und Generalsekretariat entsprechen dem Muster der Verwaltungsunion. Neu dazu kamen der Wirtschafts- und Sozialrat und der Haager Gerichtshof, dessen Zuständigkeit freilich fakultativ ist.

Im Europarat entspricht das Ministerkomitee der Generalversammlung. Ein Ausschuss fehlt. Das Generalsekretariat hat wie in den Verwaltungsunionen und in der UNO eine zudienende Hilfsfunktion. Im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention, der alle Mitgliedstaaten des Europarats beigetreten sind, wurde der Strassburger Gerichtshof für Menschenrechte geschaffen. Seine Zuständigkeit ist gemäss Konvention

Abbildung 2: Organe Internationaler Organisationen

Int. Organisationen Hauptorgane	Verwaltungsunion	UNO	Europarat mit EMRK	Europäische Gemeinschaft
Generalversammlung	Versammlung	Generalversammlung	Ministerkomitee	1) Europäischer Rat 2) Rat der EG 3) Ständige Vertreter
Ausschuss	Verwaltungsrat	Sicherheitsrat	—	—
Sekretariat	Sekretariat	Generalsekretariat	Generalsekretariat	Kommission
Wirtschafts- und Sozialrat	—	Wirtschafts- und Sozialrat	—	Wirtschafts- und Sozialausschuss
Gerichtshof	—	Haager Gerichtshof	Strassburger Gerichtshof	Luxemburger Gerichtshof
Parlament	—	—	Parlamentarische Versammlung	Europäisches Parlament

fakultativ, doch haben nunmehr alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Türkei durch Zusatzklärung dessen obligatorische Zuständigkeit anerkannt. Neu hat der Europarat eine Parlamentarische Versammlung eingeführt, deren Mitglieder indirekt von den nationalen Parlamenten gewählt werden. Über operative Entscheidungskompetenzen verfügt sie indessen nicht.

In der Europäischen Gemeinschaft wurde die Organisationsdichte nochmals erheblich verstärkt. Dem Muster der «Generalversammlung» entsprechen drei Organe: 1. Der Europäische Rat, dem die Staats- oder Regierungschefs aller Mitgliedstaaten angehören; er besteht seit 1975, wurde aber erst 1987 in der Einheitlichen Europäischen Akte vertraglich verankert. 2. Der Rat der Europäischen Gemeinschaft, der je nach Sachfrage als Aussenminister-, Agrarminister-, Wirtschaftsminister-, Finanzminister-, Verkehrsministerrat usw. zusammentritt. 3. Die Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten in Brüssel, von zünftigen Europäern «ständige Verräter» genannt. Einen Ausschuss von Regierungsvertretern eines Teils der Mitgliedstaaten gibt es nicht. Das Sekretariat ist zur politischen Potenz der Kommission aufgewertet. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat beratende Funktion. Die Zuständigkeit des Luxem-



burger Gerichtshofs ist obligatorisch. Das Europäische Parlament wird direkt gewählt; seine operativen Kompetenzen sind aber — trotz gewisser Verbesserungen, letztmals in der Einheitlichen Europäischen Akte — immer noch schwach.

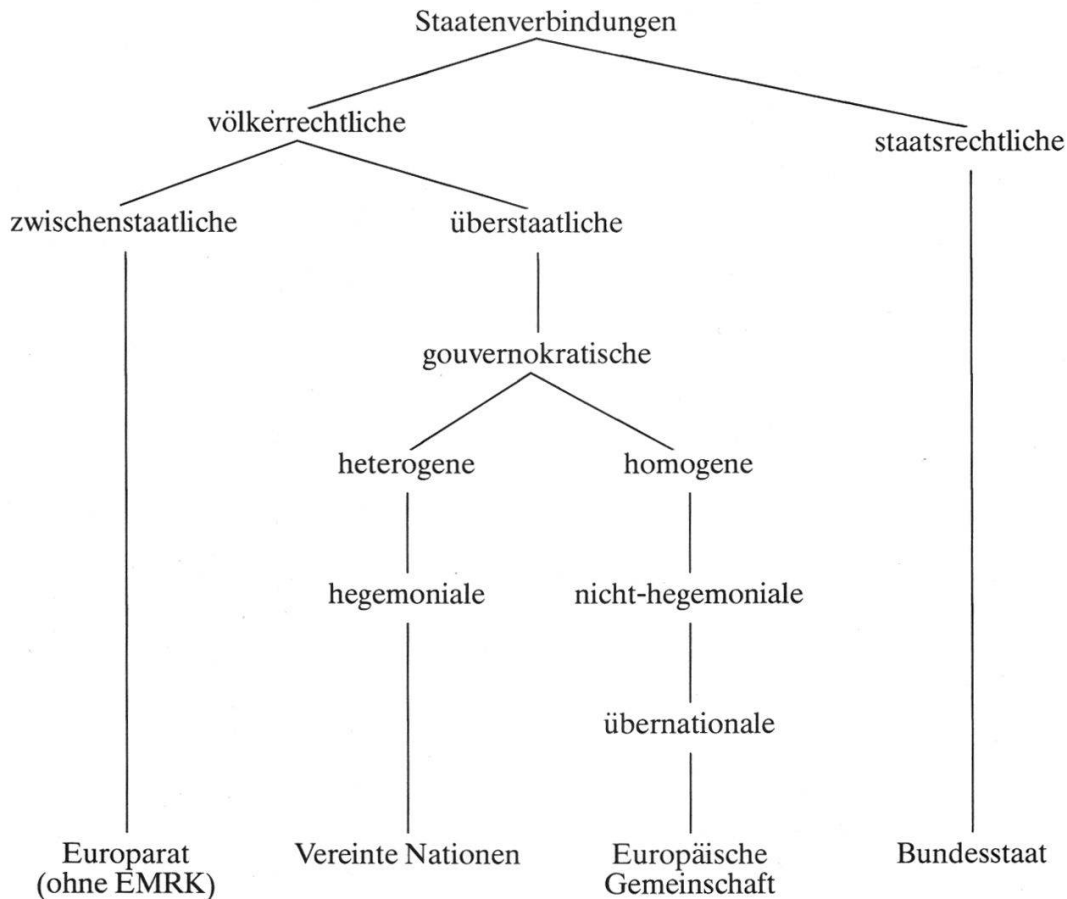
Die hohe Organisationsdichte der Europäischen Gemeinschaft wird aber erst voll bewusst, wenn man die Sitzungsdichte und den Verwaltungsapparat mitberücksichtigt. 1987 tagte der Europäische Rat 2 mal, der Rat der EG 78 mal, die Kommission 45 mal, das Plenum des Europäischen Parlaments 12 mal. Der Rat erliess im gleichen Jahr 623, die Kommission 8212 Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse und Entscheidungen). Der Gerichtshof fällte 317 Urteile. Der Verwaltungsapparat der Kommission umfasst rund 15 000 Planstellen, derjenige des Parlaments 3300, des Rats 2000 und des Gerichtshofs 600. Dazu kommen Tausende von Funktionären in den nationalen Verwaltungen und von nebenamtlichen Experten.

### **Überstaatlichkeit**

In den Beziehungen zwischen souveränen Staaten gilt in der Regel das Einstimmigkeitsprinzip. Das heisst: Kein souveräner Staat kann gegen seinen Willen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen verpflichtet werden; jeder souveräne Staat verfügt über das Vetorecht. Somit kann eine Minderheit die Gemeinschaft blockieren. Das ist für eine Staatenverbindung unzweckmässig, die eine zunehmend engere Integration Richtung Gemeinsamer Markt, Wirtschafts- und Währungsunion, Politische Union und schliesslich Europäische Union anstrebt.

Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, das Vetorecht zu brechen. Entweder man überträgt das Entscheidungsrecht an ein aus unabhängigen Persönlichkeiten gebildetes Organ. Oder man akzeptiert Mehrheitsentscheide eines aus weisungsgebundenen Staatenvertretern zusammengesetzten Organs. Ich nenne eine Staatenverbindung mit durchgängigem Vetorecht jedes Mitgliedstaates zwischenstaatlich, eine Staatenverbindung mit mindestens teilweiser Abschaffung des Vetorechts überstaatlich. Eine überstaatliche Gemeinschaft bleibt aber eine völkerrechtliche Staatenverbindung, solange die Kompetenzkompetenz dem einstimmigen Entscheid aller Mitgliedstaaten anheimgestellt bleibt. Kompetenzkompetenz bedeutet die Befugnis zur Neuverteilung der Kompetenzen zwischen der Staatenverbindung und den Mitgliedstaaten. Kann ein Staatenverbindungsorgan ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten über die Kompetenzkompetenz verfügen, so handelt es sich um eine staatsrechtliche Staatenverbindung, z. B. einen Bundesstaat.

Abbildung 3: Arten von Staatenverbindungen



Vgl. Alois Riklin: Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen, Bern/Stuttgart 1972.

Die Europäische Gemeinschaft ist überstaatlich. Beide Formen der Überstaatlichkeit sind vorgegeben. Die Kommission und der Gerichtshof bestehen aus weisungsunabhängigen Persönlichkeiten und sind befugt, für die Mitgliedstaaten verbindliche Entscheidungen und Urteile zu fällen. Der Rat setzt sich aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten zusammen; er kann in bestimmten Fällen mit Mehrheit entscheiden. Dabei werden die Stimmen der Ratsmitglieder meistens entsprechend der Staatsgröße gewogen. Der häufigste Stimmwägungsschlüssel weist den Mitgliedstaaten die folgenden Stimmgewichte zu: je 10 Stimmen haben die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Italien; Spanien hat 8 Stimmen; Belgien, Griechenland, die Niederlande und Portugal verfügen über je 5 Stimmen; Dänemark und Irland über je 3; Luxemburg hat 2 Stimmen. Das macht zusammen 76 Stimmen. Beschlüsse

kommen zustande mit einer Mindeststimmzahl von 54. Somit können beispielsweise zwei grosse Staaten und ein Kleinstaat überstimmt werden. Aber die fünf grössten Staaten haben selbst zusammen mit einem mittleren Staat nicht genügend Stimmgewicht, um einen Mehrheitsbeschluss zu erzwingen.

Im Schuman-Plan überwog die erste Form der Überstaatlichkeit. Bezeichnenderweise hiess die heutige Kommission im ursprünglichen EGKS-Vertrag «Hohe Behörde». Ihr war die Hauptverantwortung zugewiesen. Mit den Römer Verträgen zur Gründung der EWG und der EAG verlagerte sich das Schwergewicht auf den Rat. Dabei war im EWG-Vertrag vorgesehen, das Einstimmigkeitsprinzip im Lauf einer 12jährigen Übergangszeit sukzessive, wenn auch nicht vollständig, durch das Mehrheitsprinzip zu ersetzen. Diese Entwicklung hat der französische Staatspräsident Charles de Gaulle vorübergehend gestoppt, indem er 1966 durch seine «Politik des leeren Stuhls» den Luxemburger Kompromiss erzwang. Der Kompromiss bestand in einem «agreement to disagree». Man kam überein, trotz des Dissenses in der Frage der Überstaatlichkeit die Kooperation fortzusetzen. De Gaulle hatte für die subtilen Stimmwägungsschlüssel und schlaun Kooperationsregeln — etwa die Regel, wonach der Rat einen Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit zum Beschluss erheben, aber nur einstimmig abändern kann — nur beissenden Spott übrig. Er sprach abschätzig von «mélanges alchimiques, combinaisons algébriques et formules cabalistiques». Auch die Unabhängigkeit der Kommission war ihm ein Dorn im Auge. Er nannte sie einen «vaterlandslosen Areopag», verwehrte ihre Regierungsallüren wie etwa den roten Empfangsteppich und bremste ihre Dynamik. Nach dem Luxemburger Désaccord wurde auf Mehrheitsentscheide bei Vorliegen sogenannter «vitaler Interessen» jahrelang verzichtet. Was Frankreich recht war, das war auch andern Mitgliedstaaten durchaus billig. Immerhin blieb das selbständige Entscheidungsrecht des Luxemburger Gerichtshofs gewahrt.

Erst in den achtziger Jahren erhielt die Überstaatlichkeit der EG neuen Auftrieb, vor und nach der Einheitlichen Europäischen Akte. In dieser Akte wurde sowohl das Mehrheitsbeschlussrecht des Rats auf neue Bereiche erstreckt als auch die Rolle der Kommission verstärkt. Die rund 280 geplanten Massnahmen zur Herstellung des Binnenmarktes können nunmehr de iure überwiegend mit überstaatlichen Verfahren beschlossen werden. Das ist in jüngster Zeit de facto mehrfach praktiziert worden. Die Beschlüsse zur Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion bedürfen dagegen nach wie vor weitgehend der Einstimmigkeit. Erst recht die Europäische Politische Zusammenarbeit beruht einstweilen ausschliesslich auf zwischenstaatlichen Verfahren.

Es wäre indessen verfehlt, Zwischenstaatlichkeit und Überstaatlichkeit rein formalistisch daran zu messen, ob der Rat einstimmig oder mit Mehrheit entschieden hat. Wenn es in einem Ratskommuniqué heisst, dass der Beschluss einstimmig zustande gekommen sei, dann kann sich dahinter Verschiedenes verbergen, etwa dass ein Mitgliedstaat wegen der Möglichkeit des Mehrheitsentscheids oder aus Rücksicht auf die Mehrheit nicht dagegen gestimmt hat. Oder wenn mehrere Beschlüsse zu einem Paket geschnürt und gleichzeitig verabschiedet werden, so kann es sich um verdeckte Mehrheitsentscheide handeln, weil ein Mitgliedstaat in einem Bereich nachgegeben hat, während er für einen anderen Bereich eine Kompensation ausgehandelt hat. Umgekehrt kommen Nullentscheide vor, obwohl ein Mehrheitsbeschluss möglich gewesen wäre, weil die Mehrheit die Minderheit nicht vergewaltigen will.

Ein Vergleich mit der Überstaatlichkeit der Vereinten Nationen drängt sich auf. Die Überstaatlichkeit der EG ist nichthegegonial, die der Vereinten Nationen hegemonial. Im Gegensatz zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sind im Rat der EG *alle* Mitgliedstaaten *ständig* vertreten. Und im Gegensatz zu den Vereinten Nationen gibt es in der EG keine privilegierten Vetomächte; entweder besitzt jeder oder aber keiner das Vetorecht. Soweit die EG überstaatlich ist, ist sie es für alle Mitgliedstaaten, während die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen aufgrund ihres Vetorechts der Überstaatlichkeit entzogen sind. Die Bildung eines Grossmachtblocks auf Kosten der Kleinstaaten ist in der EG aufgrund überschneidender Interessen und wechselnder Konstellationen unwahrscheinlich.

### Übernationalität

Alexander Hamilton kritisierte im «Federalist» Nr. 15/16 die Konföderation u. a. deshalb, weil sie nur die Staaten verpflichte und nicht die Möglichkeit habe, durch Gesetze die Bürger unmittelbar zu berechtigen und zu verpflichten. Die amerikanische Verfassung von 1787 schuf diese Möglichkeit. Seither gilt das unmittelbare Durchgriffsrecht auf Individuen als ein Kennzeichen des Bundesstaates. Normadressaten des Staatenbundes sind nur die Staaten; Normadressaten des Bundesstaates sind auch Individuen.

Völkerrechtliche Staatenverbindungen haben in der Regel kein unmittelbares Durchgriffsrecht. Individuen und juristische Personen des innerstaatlichen Rechts sind mediatisiert. Sollen Staatenbindungsnormen auch für Individuen oder Unternehmen Rechtskraft erlangen, so sind entsprechende Erlasse der Mitgliedstaaten nötig. Völkerrechtliche Staatenverbindungen mit unmittelbarem Durchgriffsrecht sind die Ausnahme.

Ich nenne eine völkerrechtliche Staatenverbindung ohne unmittelbares Durchgriffsrecht international, übernational aber eine völkerrechtliche Staatenverbindung, deren Normen mindestens teilweise unmittelbar für Individuen, Unternehmen oder andere nichtstaatliche Rechtssubjekte verbindlich sind.

Die Europäische Gemeinschaft ist eine übernationale Staatenverbindung. Sie nimmt damit ein bundesstaatliches Teilelement vorweg. Das Hauptinstrument ihrer Übernationalität ist die sogenannte Verordnung. Diese hat gemäss Legaldefinition «allgemeine Geltung . . . und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat» (EWG-Vertrag Art. 189). Die sogenannte Richtlinie richtet sich ausschliesslich an die Mitgliedstaaten, während die sogenannte Entscheidung je nach Adressat unmittelbare Wirkung haben kann.

Die unmittelbare Geltung eines Teils der EG-Erlasse erklärt den enormen Aufwand von neun Amtssprachen. Man muss sich das konkret vergegenwärtigen: Die rund 9000 Rechtsakte des Jahres 1987 mussten samt Vorarbeiten in neun Amtssprachen übersetzt werden. Im Gegensatz zur UNO (fünf Amtssprachen) oder zum Europarat (zwei Amtssprachen) ist eine Reduktion in der Europäischen Gemeinschaft nicht zumutbar. Denn es ist einem Griechen usw. nicht zumutbar, seine Verbindlichkeiten aus dem Englischen oder Französischen zu übersetzen. Die jahrhundertelange europäische Einheitssprache, das Latein, war nur den Gelehrten und dem Klerus verständlich. Auch eine künstliche Sprache wie Esperanto ist keine Lösung. Weil die Verordnungen der EG für alle Bürger der Mitgliedstaaten verbindlich sind, müssen sie wie nationale Gesetze in ihrer Muttersprache verfügbar sein. Nicht die EG ist schuld an der Sprachverwirrung, sondern Babylon. Amtssprachlich ist die Europäische Gemeinschaft eine Schweiz par excellence.

### **Gouvernokratie**

Seit über drei Jahrzehnten wird nunmehr um die Struktur der Europäischen Gemeinschaft gerungen. Die Debatte kreist um drei Modelle: Expertokratie, Gouvernokratie und Demokratie.

Jean Monnet und Robert Schuman schwebte ein Rat der Weisen vor. Ihre Könige waren freilich nicht Philosophen nach dem Muster Platons, sondern Ökonomen, Technologen und Juristen. Sachverständige sollten, ohne Verfälschung durch nationale Interessen, die Gemeinschaft lenken und auf das europäische Gemeinwohl ausrichten.

Seit den Römer Verträgen, verstärkt durch de Gaulles Konzept eines «Europe des Etats», wird die Expertokratie durch die Gouvernokratie domestiziert. Das entscheidende Wort haben die Regierungen der Mit-



*«Karl Marx hat sich geirrt, als er schrieb, die Philosophen hätten bisher die Welt nur interpretiert statt verändert. Die Idee der Machtbeschränkung durch Menschenrechte hat die Welt verändert.»*

Alois Riklin, Politik und Ethik in «Verantwortung des Akademikers», Verlagsgemeinschaft St. Gallen, 1987.

gliedstaaten. Innovationen und Vertragsänderungen bedürfen zwar der Sanktionierung durch die nationalen Parlamente und — in einem Teil der Mitgliedstaaten — durch Referenden (Dänemark 1972 und 1986, Irland 1972 und 1987, Frankreich 1972, Grossbritannien 1975). Aber die Weichen werden von den Regierungen gestellt. Das Europäische Parlament ist vorwiegend ein Beratungsorgan. Echte Kompetenzen hat es mit Ausnahme des Budgetrechts fast keine. Daran hat auch die Einheitliche Europäische Akte wenig geändert. Verbindliche Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments wurden nur für Beitritts- und Assoziationsverträge neu eingeführt (EEA Art. 8 und 9). Im übrigen wurde die Stellung des Parlaments im Konsultationsverfahren ein bisschen gestärkt. Die Europäische Gemeinschaft ist de facto nur demokratischen Staaten zum Beitritt offen. In der Präambel der EEA verkünden die Regierungen ihre Entschlossenheit, «gemeinsam für die Demokratie einzutreten». Die Europäische Gemeinschaft selbst ist aber eine Scheindemokratie. Die Gouvernokratie unterhöhlt die Demokratie der Mitgliedstaaten, indem die Europäische Gemeinschaft durch die Regierungen Entscheide fällt, die bisher den nationalen Parlamenten und zum Teil sogar der Bürgerschaft vorbehalten waren.

Die demokratische Legitimationsbasis der Europäischen Gemeinschaft ist für den Weg zur Europäischen Union zu schwach. Bei fortschreitender Integration ist die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments in der Rechtsetzung und bei Wahlen (Kommission, Gerichtshof) wohl unumgänglich. Die künftige demokratische Struktur der Europäischen Union ist im geltenden Vertragswerk vorgezeichnet: Das heutige Europäische Parlament als Volkskammer mit Wahl-, Gesetzgebungs-, Budget- und Kontrollfunktion; der Rat als zweite Parlamentskammer; die Kommission als Europäische Regierung und der Luxemburger Gerichtshof als Bundesgericht. Dagegen aber sperrt sich heute, so wie seinerzeit de Gaulle, die britische Premierministerin. Sie steht nicht allein. Sie sagt nur laut, was andere denken. Auch deshalb ist die Zukunft offen und ungewiss. Aber die bisherige Erfahrung deutet dennoch eher auf eine schrittweise Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft hin.