

von der Groeben, Hans

Article — Digitized Version

Vorschläge zur Europäischen Union

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von der Groeben, Hans (1975) : Vorschläge zur Europäischen Union, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 9, pp. 459-462

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134860>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Vorschläge zur Europäischen Union

Hans von der Groeben, Rheinbach

Auf dem Pariser Gipfel im Oktober 1972 wurden die europäischen Institutionen aufgefordert, bis Ende 1975 Berichte über die verschiedenen Aspekte einer Europäischen Union auszuarbeiten. Nach dem Europäischen Gerichtshof und dem Europäischen Parlament hat die Brüsseler Kommission ihren Bericht am 25. Juni verabschiedet. Dieser Bericht soll zusammen mit den Stellungnahmen anderer EG-Institutionen noch vor Jahresende von dem belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans zu einem Gesamtbericht verarbeitet werden. Ist das von der Kommission vorgeschlagene System funktionsfähig, und wie groß sind seine Realisierungschancen?

Von allen bisher vorliegenden Vorschlägen zur „Europäischen Union“ ist der Bericht der Brüsseler Kommission wohl am besten durchdacht und begründet. Er enthält eine klare Darstellung des institutionellen und normativen Systems, das die Kommission für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben für notwendig hält, eine allgemeine und ausgewogene Beschreibung dieser Aufgaben, Angaben über die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten und über die Mittel und Wege, den stagnierenden Integrationsprozeß stufenweise in eine „Europäische Union“ überzuleiten¹⁾.

Uns soll hier die Frage beschäftigen, ob erwartet werden kann, daß das vorgeschlagene System lebens- und funktionsfähig sein wird, d. h. die ihm zgedachten Aufgaben bewältigen könnte, und ob es in der heutigen politischen Lage realisiert werden kann. Beide Fragen sind eng miteinander verknüpft und können nur gemeinsam abgehandelt werden, denn die Realisierbarkeit wird entscheidend davon abhängen, ob eine Kosten-Nutzen-Analyse positiv ausfällt.

Die Beurteilung der Realisierungschancen muß sich stützen auf

- die Erfahrungen, die wir in der Vergangenheit mit dem jetzigen System der Europäischen Gemeinschaften gemacht haben, und
- die Analyse der politischen Interessen und Einstellungen in den Mitgliedstaaten, die den

Dr. h. c. Hans von der Groeben, 68, Mitverfasser des EWG-Vertrages, gehörte von 1958 bis 1970 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an. Er ist wissenschaftlicher Leiter der Arbeitsgemeinschaft „Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union“ des Zentrums für Interdisziplinäre Forschung an der Universität Bielefeld.

Schlüssel für jede Weiterentwicklung der Integration in der Hand haben.

Die ursprüngliche dynamische Auffassung der Verfasser des Rom-Vertrages und der ersten Kommission unter ihrem Präsidenten Professor Hallstein, die Zuständigkeiten der Gemeinschaft entsprechend den jeweiligen Integrationsfortschritten stufenweise zu vermehren und den Entscheidungsprozeß allmählich unabhängiger zu gestalten, hat sich politisch nicht durchsetzen lassen. Spätestens mit der französischen Politik des leeren Stuhls und dem Luxemburger Protokoll des Jahres 1966 wurde die Gemeinschaft auf eine restriktive Auslegung der Vertragsartikel zurückgeworfen. Jeder Versuch, der Gemeinschaft neue Zuständigkeiten zu übertragen, scheiterte. Statt dessen wurden alle Anstrengungen unternommen, durch eine Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken zu einer größeren Übereinstimmung und schließlich zu einer gemeinsamen Politik zu gelangen; auch die Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik sollte verstärkt werden. Mit dem Werner-Plan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion erreichten diese Bemühungen ihren Höhepunkt. Sie müssen im wesentlichen als gescheitert angesehen werden. Die Kommission hat in Ziff. 29 (Seite 12) ihres Berichts die Gründe hierfür zutreffend dargestellt.

„Dieser Mißerfolg ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen wie z. B. die Veränderungen der Weltkonjunktur, die Versuchung, der Krise mit nationalen Mitteln zu begegnen, die Strukturunterschiede und die divergierende Entwicklung der Wirtschaften in den Mitgliedstaaten, aber auch die Unzulänglichkeiten des Entscheidungsprozesses der Gemeinschaft, die Schwächen ihrer institutionellen Struktur und den auf einzelne Bereiche beschränkten unzulänglichen Charakter ihrer Interventionsmöglichkeiten und Befugnisse. Durch eine wahrscheinlich übertriebene Trennung zwischen den einzelnen Gemein-

¹⁾ Eine kurze Darstellung des Inhalts des Berichtes findet sich in Nr. 27 des von der Kommission herausgegebenen Blattes „Industrie und Gesellschaft“ und im Augustheft der Zeitung „Europa-Union“.

schaftspolitiken wurde außerdem verhindert, daß die Konsequenzen, welche die in bestimmten betroffenen Bereichen getroffenen Maßnahmen für andere Gebiete nach sich zogen (beispielsweise Auswirkungen der Agrarpolitik für bestimmte Regionen), in angemessener Weise berücksichtigt wurden."

Zu unterstreichen wäre, daß der Zusammenbruch oder die Funktionsunfähigkeit des Weltwährungssystems und die Gefährdung des Welthandelsystems (GATT) einschneidende Rückwirkungen auf die Gemeinschaft hatten, da nun nicht einmal mehr feste Regeln für das *nationale* währungs- politische Verhalten bestehen. Hinzuzufügen ist, daß die Bemühungen um eine bessere Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken auch daran gescheitert sind, daß unterschiedliche Vorstellungen über die Ziele der Wirtschaftspolitik (Vollbeschäftigung, Arbeitslosigkeit, Stabilität) und über die Methoden zu ihrer Verwirklichung bestanden und teilweise noch bestehen.

Die Schlußfolgerung ist, daß in dem gegenwärtigen System und bei statischer Auslegung des Rom-Vertrages die politische Zusammenarbeit und die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken zwar dringend notwendig sind, um ein Auseinanderfallen des Gemeinsamen Marktes zu verhindern, daß aber weitere Integrationsfortschritte im Sinne einer größeren Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft nur in beschränktem Umfang und/oder auf lange Sicht erwartet werden können. Nachdem die Kommission lange gezögert und alle vorhandenen Möglichkeiten auszuschöpfen versucht hat, zieht der Bericht nunmehr aus der gegebenen Lage die an sich richtige Konsequenz, daß ein „großer Sprung“²⁾, die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung, erforderlich ist, um die Gemeinschaft entscheidungsfähig zu machen und ihr die erforderliche demokratische Legitimation zu verschaffen.

Die politische Lage

Wie steht es nun mit den Möglichkeiten, solche Vorstellungen zu realisieren? Können wir davon ausgehen, daß zwischen den Mitgliedstaaten eine genügende Übereinstimmung über Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft, über die großen Linien der Außen- und Wirtschaftspolitik und über die Form einer Europäischen Union, d. h. die Institutionen und Zuständigkeiten, besteht?

Frankreich hat bisher jede weitere Einengung seiner politischen Handlungsfreiheit abgelehnt; es war weder zur Übertragung weiterer Zuständigkeiten an die Gemeinschaft, geschweige denn zur Annahme einer Verfassung im Sinne der Vorschläge der Kommission bereit. Nach Auffassung der französischen Regierung soll die erwünschte

²⁾ Vgl. meine Rede vor dem Kongreß der Europa-Union des Jahres 1971.

größere Handlungsfähigkeit Europas nicht durch „délégation“, sondern durch „coordination“ der nationalen Politiken erreicht werden.

Die britische Regierung wird auch nach dem erfolgreichen Referendum alle Hände voll zu tun haben, um mit den Souveränitätsverzichtern fertig zu werden, die nach dem Vertrag von Rom für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig sind. Die Widerstände gegen eine Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Wirtschafts- und Währungspolitik oder gar gegen eine Europäische Verfassung können sicher nur allmählich überwunden werden.

Angesichts der politischen Situation, in der sich Italien befindet, dürfte an eine ernsthafte Diskussion europäischer Verfassungspläne erst nach erfolgter Konsolidierung der gegenwärtigen Verhältnisse gedacht werden können.

In Dänemark ist die Bereitschaft, über das, was man mit dem Gemeinsamen Markt akzeptiert hat, hinauszugehen, gering.

Angesichts dieser Situation wird auch in der Bundesrepublik, in Belgien, Holland und Luxemburg mit einer gewissen Zurückhaltung gerechnet werden müssen. Hinzu kommt, daß über sehr wesentliche Fragen der Außenpolitik, der Wirtschaftspolitik und der Gesellschaftspolitik keine Übereinstimmung zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten besteht. Diese Bemerkung bezieht sich auf das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, auf die Mittelmeer- und Nahostpolitik und die nähere Ausgestaltung der Ostpolitik, auf die Währungspolitik, das Wirtschaftssystem und auf wesentliche Fragen der Gesellschaftspolitik. Ohne Annäherung in diesen Fragen wird der „große Sprung“ kaum gewagt werden. Die Hoffnung, daß nach Inkrafttreten einer Verfassung die europäischen Institutionen diese Konflikte lösen, einen Konsensus herbeiführen und eine gemeinsame Politik durchsetzen könnten, wird von vielen politisch Verantwortlichen nicht geteilt, da die Europäische Union die entsprechende Entscheidungsfähigkeit und Legitimation nur in einem langwierigen Anpassungs- und Entwicklungsprozeß gewinnen könnte.

So verdientvoll es also ist, daß die Kommission in ihrem Bericht klar aufgezeigt hat, daß die Ziele den Mitteln entsprechen müßten, daß bestimmte Aufgaben nicht bewältigt werden können, wenn nicht die notwendigen institutionellen Konsequenzen gezogen werden, daß man sich also nicht weiter mit verbalen Beteuerungen begnügen kann, sondern Entscheidungen treffen muß, so wenig wahrscheinlich ist es nach den bisher gemachten Erfahrungen, daß die Regierungen schnell und energisch in diesem Sinne handeln werden.

Die „mittlere“ Linie

Von verschiedenen Seiten ist nun als „mittlere“ Linie zwischen dem bisherigen mühsamen Geschäft der behutsamen und pragmatischen Weiterentwicklung der Integration und den verschiedenen Verfassungsplänen vorgeschlagen worden, den institutionellen Umbau der Europäischen Gemeinschaft — durch einen neuen Ratifizierungsbedürftigen Vertrag — zwar vorzunehmen, die Frage, welche Zuständigkeiten diese Gemeinschaftsinstitutionen haben sollen und wie die Aufgaben zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten verteilt werden sollen, aber einer späteren Entscheidung, sei es dieser Gemeinschaftsinstitutionen selbst, sei es einer erneuten Übereinkunft unter den Mitgliedstaaten zu überlassen. Diesem Vorschlag liegt der an sich richtige Gedanke zugrunde, daß es den politischen Realitäten nicht entsprechen würde, gewissermaßen in einem Akte sowohl die Zuständigkeiten für wichtige Fragen der Politik auf die Gemeinschaft zu übertragen, als auch den Einfluß der Mitgliedstaaten — institutionell gesehen — auf diese Entscheidungen zurückzudrängen oder gar zu ersetzen. Wahrscheinlich wird sich aber auch über diese „mittlere“ Linie keine Übereinstimmung erzielen lassen, da damit doch eine Vorentscheidung über eine Europäische Verfassung mit bundesstaatähnlichem Charakter getroffen sein würde.

Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß es weder gelingen wird, eine gemeinsame Politik in den Bereichen der Wirtschaft, der Außenbeziehungen und der sozialen Reformen zu entwerfen und durchzuführen, ohne daß gleichlaufend die hierzu notwendigen institutionellen Veränderungen vorgenommen werden, noch auch gewissermaßen im politischen Vorgriff das erforderliche institutionelle System zu errichten, ohne daß zuvor die Aufgaben festgelegt werden und ihre Erfüllung gesichert erscheint. Wie schon die Verfasser des Rom-Vertrages erkannt hatten, können Fortschritte im Integrationsprozeß nur gemacht werden, wenn die Vergemeinschaftung der Politik Hand in Hand geht mit der Verstärkung und Demokratisierung der Gemeinschaftsverfahren. Bewähren sich solche Gemeinschaftsverfahren und gelingt die Konsolidierung der Vergemeinschaftung auf längere Sicht, gewinnt dabei gleichzeitig der demokratische Prozeß an materieller Substanz und Legitimationskraft, so wird es leichter werden, sich über gemeinsame Ziele und eine gemeinsame Politik zu einigen.

Damit sich diese gegenseitige Abhängigkeit der drei genannten Faktoren nicht negativ auswirkt, wie dies in den letzten Jahren häufig der Fall war, kommt es darauf an, einen Einstieg zu fin-

den, bei dem auf eine größtmögliche Übereinstimmung zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und innerhalb der politischen Führungsschichten gerechnet werden kann. Insoweit können wir davon ausgehen, daß — abgesehen von der Kritik in Einzelfällen und der Meinung kleinerer Gruppen — eine ziemlich allgemeine Übereinstimmung darüber besteht, daß der Gemeinsame Markt aufrechterhalten und weiterentwickelt werden soll, daß der politische Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten nicht geschwächt, sondern gestärkt werden soll und daß es wünschenswert wäre, wenn Europa in den großen weltpolitischen Fragen einheitlicher auftreten würde. Es kann erwartet werden, daß die Mitgliedstaaten bereit sind, im Konfliktfall sogenannte „nationale Interessen“ zurückzustellen, wenn diesen „europäischen“ Zielsetzungen Gefahr droht.

Wie die Kommission in ihrem Bericht richtig hervorhebt, erfordert die Erhaltung und Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes eine gewisse Disziplin auf dem Währungsgebiet und große Anstrengungen zur Lösung der Struktur- und Regionalprobleme. Hinzuzufügen wäre, daß die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft ausgebaut werden müßte und europäische Normen für den Umweltschutz nicht nur wegen der Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen, sondern auch zur Erhaltung der Lebensgrundlagen geboten erscheinen. Die Vorschläge der Kommission tragen der gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Lage Rechnung und sehen *stufenweise* eine größere Vergemeinschaftung vor. So wird z. B. hinsichtlich der Währungspolitik vorgeschlagen, auf der Basis einer gleichgerichteten nationalen Stabilitätspolitik und der Beschlüsse des Ministerrates des Jahres 1971 (Gemeinschaftsschlange) eine Parallelwährung einzuführen und in einer späteren Phase eine weitere materielle und institutionelle Vergemeinschaftung durchzuführen.

Einige Anregungen

Hinsichtlich der Institutionen und der Verfahren ist weniger klar, wie der Übergang von dem gegenwärtigen System zu den von der Kommission für die Endstufe vorgesehenen Institutionen sich vollziehen soll. *Hier wird aber die eigentliche Schwierigkeit liegen, zu brauchbaren und akzeptablen Lösungen zu gelangen.* Hierzu einige Anregungen.

Die Erfahrung hat gezeigt³⁾, daß es in vielen Fällen für die Mitgliedstaaten leichter ist, sich auf allgemeine europäische Regeln (Ordnungspolitik)

³⁾ Vgl. hierzu den Ersten Bielefelder Bericht: „Verfassung oder Technokratie für Europa“, herausgegeben von Hans von der Groeben und Ernst-Joachim Mestmäcker, Fischer Athenäum Taschenbücher (FAT 6013).

zu einigen, als der Gemeinschaft die Zuständigkeit für die täglichen politischen Entscheidungen (Prozeßpolitik) zu geben. Der Souveränitätsverzicht bleibt übersehbar, die Gemeinschaft ist zwar für die Einhaltung der Regeln und die Kontrolle zuständig, greift aber nicht unmittelbar in das politische Tagesgeschehen ein. Diese Methode könnte Anwendung finden für die Ergänzung der Wettbewerbsregeln, z. B. die Fusionskontrolle, für Umweltschutznormen und weite Bereiche des Wirtschaftsrechts (z. B. die Europäische Aktiengesellschaft). Die Kommission hat in Ziffer 21 (Seite 8) ihres Berichtes mit Recht darauf hingewiesen, daß mit der Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften nach Art. 100 des Rom-Vertrages gute Erfolge erzielt wurden. Ihre Anregung (Seite 9), die Möglichkeiten der Gemeinschaft, durch Verordnung Europäisches Recht zu ersetzen, zu erweitern, ist sehr zu begrüßen.

Dagegen teile ich nach den Erfahrungen mit der Landwirtschaftspolitik und mit EURATOM den Optimismus der Kommission (Ziff. 35, Seite 16) nicht, daß die Gemeinschaft bei Übertragung größerer Befugnisse zu *direkter* Intervention, schon jetzt in der Lage wäre, besser auf die Realität im Sinne gemeinsamer Zielsetzungen einzuwirken. Auch hier wird sich der Übergang von Zuständigkeiten nur stufenweise und unter ständiger Erfolgskontrolle vollziehen. In den Bereichen der wirtschaftlichen Prozeßpolitik wird die Vergemeinschaftung zudem um so schwieriger sein, je mehr man versucht, gleichzeitig sowohl die Zuständigkeit auf die Gemeinschaft zu übertragen als auch das Verfahren „unitarisch“ zu regeln, d. h. die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung auszuschalten oder auf den zweiten Platz zu verweisen. Statt dessen sollte versucht werden, eine einmal erreichte Vergemeinschaftung zu konsolidieren, indem von den Mitteln der kurz- oder langfristigen Delegation an die Kommission und der gemischten Verfahren (Verwaltungsverfahren) Gebrauch gemacht wird. Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sind Teile eines *Gesamtsystems* politischer Planung und Führung. Das Institut der „Gemeinschaftsaufgaben“, bei dem die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und eventuell auch die Regionen zur Erfüllung einer Aufgabe zusammenwirken, würde dieser Realität Rechnung tragen.

Damit der Ministerrat seiner politischen Aufgabe besser nachkommen kann, müßte seine Eigenständigkeit vermehrt werden, ohne zunächst die Verbindung zu den nationalen Kabinetten zu kappen. Abgesehen davon, daß der Ministerrat in besonderen Fällen in der Besetzung der Regierungschefs tagen würde, sollte es „ständige“ Mitglieder geben, die in den nationalen Kabinetten

eine hervorragende Stellung einnehmen. Der Ministerrat würde ständig tagen; für Verwaltungs- und Verfahrensfragen sollte grundsätzlich das Mehrheitsprinzip gelten, während in wichtigen politischen Fragen Mehrheitsentscheidungen erst möglich sein werden, wenn – in einem späteren Stadium – das Europäische Parlament seine Legitimationsfunktion voll wahrnehmen kann.

Der demokratische Prozeß müßte durch eine möglichst weitgehende Einschaltung des Europäischen Parlaments in den Entscheidungs- und Vergemeinschaftungsprozeß eingeleitet und verstärkt werden. Das Parlament müßte vollberechtigt mitwirken bei der Ergänzung und Änderung allgemeiner Regeln für den Gemeinsamen Markt, bei wichtigen außenwirtschaftlichen Verträgen, bei der Bestellung der Mitglieder der Kommission und der Feststellung des Haushaltsplanes. Es sollte ein Initiativrecht haben, neue Sachbereiche in den ordnungspolitischen Rahmen der Gemeinschaft einzubeziehen, sowie ein Diskussionsrecht für alle mit dem Gemeinsamen Markt zusammenhängenden Fragen der Prozeßpolitik. Die Zuweisung dieser Befugnisse würde auch die in Brüssel grundsätzlich beschlossene Direktwahl des Europäischen Parlaments rechtfertigen. Ein Mitwirkungs- und Legitimationsprozeß würde in Gang kommen, der später wiederum die Einbeziehung weiterer Materien in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft und eine Verstärkung der Gemeinschaftsorgane ermöglichen könnte.

Vorbereitung einer Verfassung

Gelingt es auf diese Weise, den Integrationsprozeß materiell, institutionell und demokratisch voranzutreiben, indem jeweils das institutionelle Verfahren gewählt wird, das eine stufenweise Vergemeinschaftung erlaubt und dessen Wirksamkeit überprüft werden kann, so könnten hierdurch allmählich die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß entweder der „große Sprung“ unternommen werden kann oder wenigstens die oben skizzierte „mittlere“ Lösung akzeptiert wird. Es wird ein mühseliger und langwieriger Weg sein, der stets vom Scheitern bedroht ist, aber voraussichtlich eher zum Erfolge führen würde als ein langjähriger Streit über die Möglichkeiten einer Europäischen Verfassung, womit im übrigen die Gefahr verbunden ist, daß währenddessen das zur Erhaltung und Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes dringend Erforderliche nicht geschieht. Dies aber muß sofort in Angriff genommen werden, wenn es auch zur Einbeziehung neuer Materien in den Gemeinschaftsprozeß und vielleicht auch hinsichtlich einiger institutioneller Fragen einer Ergänzung des Rom-Vertrages bedürfen würde.