

# BERICHTE UND URKUNDEN

## VÖLKERRECHT

### Der Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft

angenommen von der Ad hoc-Versammlung am 10. März 1953

#### I. DIE ENTSTEHUNG DES ENTWURFS <sup>1)</sup> <sup>2)</sup>

##### *1. Vorgeschichte*

Als im Sommer 1950 durch die Einberufung der Montan-Konferenz der erste praktische Schritt zur Verwirklichung der Bildung einer europäischen Gemeinschaft wenigstens auf einem eng begrenzten Teilgebiet gemacht wurde, waren sich die beteiligten Regierungen darüber klar, daß durch die zunächst gewählte Beschränkung der Gedanke der Schaffung einer »politischen« Gemeinschaft nicht aufgegeben werden dürfe; schon während der Verhandlungen für den EVG-Vertrag wurde er wieder aufgenommen. Art. 38 dieses Vertrags wurde der Ausgangspunkt für seine Gestaltung.

Die Vorgeschichte des Art. 38 reicht zurück bis in den Oktober 1951<sup>3)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Abkürzungen: EGKSt = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl; EVG = Europäische Verteidigungsgemeinschaft; EG = Europäische Gemeinschaft.

<sup>2)</sup> Sämtliche offiziellen Materialien zur Entstehungsgeschichte des Entwurfs, mit Ausnahme einiger gedruckter Dokumente und Berichte der Ad hoc-Versammlung selbst, liegen bisher nur in hektographierter Form vor. Sie werden hier mit Erlaubnis des Präsidenten des Verfassungsausschusses berücksichtigt und sind im folgenden nach ihrer offiziellen Zitierweise angegeben.

<sup>3)</sup> Verschiedentlich ist die Aufnahme des Gedankens der Bildung einer über die Sondergebiete von Kohle und Stahl bzw. Verteidigung hinausgehenden »Politischen Gemeinschaft« in Zusammenhang gebracht worden mit dem im Washingtoner Communiqué der Außenminister der USA, Großbritanniens und Frankreichs vom 14. 9. 1951 bekannt gegebenen Entschluß, die weitere Integration Europas zu fördern. Eine unmittelbare Ein-

Im Dezember 1951 wurde seine erste Formulierung vorgenommen; seine jetzige Fassung erhielt er erst in der Schlußredaktion des EVG-Vertrags.

Festgelegt war durch Art. 38 § 1 in rohen Zügen die Konstruktion der »endgültigen Organisation, die an die Stelle der vorläufigen Organisation treten wird«, nämlich daß diese:

«... devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral.»

Festgelegt war ferner das Verfahren für die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs. Diese sollte zunächst von der EVG-Versammlung vorgenommen werden; die schon bei der Unterzeichnung des EVG-Vertrags voraussehende Langwierigkeit des Ratifikationsprozesses ließ es jedoch ratsam erscheinen, die Vorbereitung der Politischen Gemeinschaft von dem Inkrafttreten des EVG-Vertrages unabhängig zu machen.

Die Frage wurde während des Frühjahrs und Sommers 1952 verschiedentlich zwischen den sechs Regierungen, insbesondere von denen der drei großen Mitgliedstaaten, erörtert.

Parallel dazu wurde vom Europa-Rat <sup>4)</sup> und seinen Mitgliedern, insbeson-

---

wirkung dieses Beschlusses auf die Pariser Verhandlungen zum EVG-Vertrag läßt sich jedoch nicht nachweisen; Art. 38 geht vielmehr im wesentlichen auf die Initiative des italienischen Außenministers *de Gasperi* zurück.

<sup>4)</sup> Schon am 10. 12. 1951 hatte die Beratende Versammlung dem Ministerausschuß empfohlen (Empfehlung 21, Cons. de l'Europe, Ass. cons., 3. sess. extr., II, Straßburg 1951, S. 81), er möge «favoriser la conclusion rapide entre des Etats membres qui y seraient disposés, d'un accord instituant une autorité politique soumise au contrôle démocratique d'une Assemblée parlementaire, et dont la compétence serait limitée au domaine de la Défense et des Affaires extérieures, où l'exercice en commun de la souveraineté est rendue nécessaire par l'organisation d'une armée européenne et son emploi dans le cadre atlantique.»

Am 30. 5. 1952 hatte die Beratende Versammlung sodann in der «Resolution No. 14 sur les meilleurs moyens d'élaborer le Statut de la Communauté politique européenne» (Cons. de l'Europe, Ass. cons. 4. sess. extr., I, S. 57) angeregt «qu'aux termes de l'accord les gouvernements intéressés donnent mandat, soit à l'Assemblée du charbon et de l'acier, soit à l'Assemblée du Conseil de l'Europe siégeant dans une composition restreinte, d'élaborer le statut d'une Communauté politique de caractère supranational qui resterait ouverte à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et offrirait une possibilité d'association à ceux de ces Etats qui n'y auraient pas adhéré».

Der Europa-Rat hat darüber hinaus ebenfalls am 30. 5. 1952 eine Direktive über die Bildung einer »Ad hoc-Kommission« erlassen, «dont les membres seraient désignés par le Bureau et qui entreprendrait dès à présent l'élaboration d'un avant projet de statut pour la Communauté politique prévue dans la Résolution ci-dessus»; diese Kommission ist jedoch nie in praktische Arbeit eingetreten.

Der Europa-Rat hat des weiteren im Sommer 1952 eine Arbeitsgruppe von Professoren des öffentlichen Rechts (*Dehousse* [Belgien, Vorsitzender], *Agó* [Italien], *Reuter* [Frankreich], *Ridder* [Deutschland] und *Verzijl* [Niederlande]) mit der Prüfung der Fragen einer Politischen Gemeinschaft beauftragt; diese Juristengruppe trat im Juli 1952 zweimal für einige Tage in Paris zusammen und hat dem Europa-Rat am 13. 9. 1952

dere der britischen Regierung<sup>5)</sup>, das Bestreben zum Ausdruck gebracht, die politische Integration Europas voranzutreiben, diese jedoch in engerer Verbindung mit dem Europa-Rat vorzunehmen als dies durch die Gründungsverträge der EGKSt und der EVG geschehen war. Diese Erwägungen fanden abschließende Formulierung in der Stellungnahme der Beratenden Versammlung vom 30. September 1952<sup>6)</sup> zu der unter dem Namen "Amery-Plan" bekanntgewordenen Neufassung des Eden-Plans.

Schon am 10. September 1952 hatten die Außenminister der sechs Regierungen den entscheidenden Schritt getan und durch den »Luxemburger Beschluß«<sup>7)</sup> die soeben konstituierte Gemeinsame Versammlung der EGKSt gebeten, die Vorbereitung der Verfassung zu übernehmen und sich zu diesem Zweck durch Kooptation von je drei weiteren Abgeordneten für Frankreich, Deutschland und Italien derart umzubilden, daß die gleiche Zahl der Abgeordneten für jedes Land erreicht wurde, wie sie für die Versammlung der EVG vorgesehen ist. Der Luxemburger Beschluß enthält auch bereits Vorschläge für das bei der Verfassungsarbeit einzuhaltende Verfahren.

Die Mitglieder der Gemeinsamen Versammlung der EGKSt haben sich in ihrer Entschlußung Nr. 4 vom 13. September 1952<sup>8)</sup> bereit erklärt, die an sie gerichtete Aufforderung anzunehmen; die Gemeinsame Versammlung hat am gleichen Tage durch Entschlußung Nr. 5<sup>9)</sup> ihr Büro beauftragt, bereits zum 15. September eine gemäß dem Luxemburger Beschluß gebildete Sonderversammlung (Assemblée ad hoc) einzuberufen.

Die Ad hoc-Versammlung<sup>10)</sup> ist, außer zu ihrer Gründungsversammlung

---

einen abschließenden Bericht (Cons. de l'Europe, SG [52] 2) erstattet. Vgl. hierzu auch das am 5. 9. 1952 im Bundesjustizministerium, Bonn, gehaltene Referat von R i d d e r, »Probleme der europäischen Verfassung« (hektographiert).

<sup>5)</sup> »Eden-Plan« vom 17. 3. 1952 und weitere britische Memoranden vom April bis September 1952.

<sup>6)</sup> Avis 3 sur les meilleurs moyens de mettre en application les propositions du Royaume-Uni, Cons. de l'Europe, Ass. cons., 4. sess. extr., S. 35.

<sup>7)</sup> Er enthält unter Buchstabe A die Aufforderung: «Les membres de l'Assemblée Charbon-Acier sont invités, en s'inspirant des principes de l'article 38 du traité instituant la Communauté Européenne de Défense et sans préjudice des dispositions de ce traité, à élaborer un projet de traité instituant une Communauté politique européenne. A cet effet, les membres de l'Assemblée, groupés par délégations nationales, désigneront par cooptation, parmi les délégués de l'Assemblée Consultative qui ne sont pas déjà membres de l'Assemblée Charbon-Acier, autant de membres supplémentaires qu'il sera nécessaire pour que soit atteint un effectif égal à celui prévu pour chaque pays à l'Assemblée de la Communauté Européenne de Défense» (Journ. Off. de la CECA, 2me année, no. 2, p. 27 [fälschlich in einem Teil der Auflage »9«]).

<sup>8)</sup> Journ. Off. de la CECA, no. 1, p. 7.

<sup>9)</sup> Journ. Off. de la CECA, no. 1, p. 8.

<sup>10)</sup> Zusammensetzung der Ad hoc-Versammlung: 87 Mitglieder, davon 78 d. Gem. Vers., 9 aus der Ber. Vers. zugewählte Mitglieder. Hiervon entfallen je 21 Sitze auf Deutschland, Frankreich und Italien, je 10 Sitze auf Belgien und die Niederlande, 4 Sitze auf Luxemburg.

vom 15. September 1952 in Straßburg, während der ihr zur Ausarbeitung des Satzungsentwurfs gemäß Art. 38 des EVG-Vertrages zur Verfügung stehenden Zeit von sechs Monaten noch zweimal in Straßburg zusammengetreten: vom 7. bis 10. Januar 1953 zur Entgegennahme und Prüfung eines Zwischenberichts des Verfassungsausschusses und vom 6. bis 10. März 1953 zur Schlußberatung und Annahme des fertiggestellten Verfassungsentwurfs.

Die eigentliche Arbeit für die Vorbereitung der Satzung wurde dem aus der Mitte der Ad hoc-Versammlung gebildeten Verfassungsausschuß<sup>11)</sup> übertragen. Dieser hat in vier Sitzungsperioden in Plenarsitzung getagt<sup>12)</sup>, im übrigen in vier Unterausschüssen<sup>13)</sup> und in einer aus den Vorsitzenden und Berichterstattern der Unterausschüsse gebildeten »Arbeitsgruppe«.

Entsprechend der seit dem Frühjahr 1952 geforderten engen Zusammenarbeit mit dem Europa-Rat und seinen Mitgliedern haben an den Verfassungsberatungen Mitglieder der Parlamente derjenigen Mitgliedstaaten des Europa-Rats, die nicht Mitglieder der EGKSt sind, und der Generalsekretär des Europa-Rats selbst als »Beobachter« mit beratender Stimme teilgenommen und sich während der Verhandlungszeit schriftlich und mündlich verschiedentlich geäußert<sup>14)</sup>. Ferner waren zu den Arbeiten des Verfassungsausschusses ein Vertreter der Hohen Behörde und der Sekretär des Besonderen Ministerrats der EGKSt zugezogen worden.

---

*De facto* ist die Bundesrepublik Deutschland jedoch nur durch 14 Abgeordnete vertreten, da die SPD wegen der Verbindung des Projekts mit dem von ihr abgelehnten EVG-Vertrag ihre Mitarbeit versagt hat. Vorsitz in der Ad hoc-Versammlung: Paul Henri Spaak (Belgien).

<sup>11)</sup> Zusammensetzung des Verfassungsausschusses: 26 Mitglieder, davon entfallen je 6 Sitze auf Deutschland, Frankreich und Italien, je 3 Sitze auf Belgien und die Niederlande, 2 Sitze auf Luxemburg. Vorsitz im Verfassungsausschuß: Heinrich von Brentano (Bundesrepublik Deutschland).

<sup>12)</sup> 22. 9. 1952 in Straßburg; 23.–27. 10. 1952 in Paris; 15.–20. 12. 1952 in Paris; 5. und 21.–25. 2. 1953 in Paris.

<sup>13)</sup> Unterausschuß I für die Zuständigkeitsgebiete der Gemeinschaft; Unterausschuß II für die politischen Institutionen der Gemeinschaft; Unterausschuß III für die juristischen Institutionen der Gemeinschaft; Unterausschuß IV für Verbindungen. Die Unterausschüsse tagten: 12.–25. 11. 1952 und 1.–6. 12. 1952 in Paris; 2. 2. 1953 in Rom; 6.–11. 2. 1953 und in einzelnen Sondersitzungen in den folgenden Tagen in Paris.

<sup>14)</sup> Vgl. insbes.: Stellungnahme des Generalsekretärs vom 22. 11. 1952, AA/CC/SCL (2) 10; Entschließung Nr. 26 vom 17. 1. 1953 (Cons. de l'Europe, Ass. cons., sess. extr., 15.–17. 1. 1953, S. 83) zur Richtlinie (Dok. 10) der Ad hoc-Versammlung; Empfehlung Nr. 41 der Beratenden Versammlung vom 17. 1. 1953 (Cons. de l'Europe, Ass. cons., sess. extr., 14.–17. 1. 1953, S. 78) über die Abänderung des Europa-Rat-Statuts; Doc. 105 der Beratenden Versammlung vom 16. 1. 1953 über die juristischen Institutionen der Gemeinschaft.

Von den Mitgliedstaaten des Europa-Rats sind insbesondere von britischer Seite wichtige Stellungnahmen vorgebracht worden. Vgl. insbes. Bericht des britischen Vertreters Lord Hope, Doc. 103 der Ber. Vers. vom 16. 1. 1952; ferner Rede Lord Hope am 10. 3. 1953 in der Assemblée ad hoc, abgedruckt in »Leitfaden«, März/April 1953, deutsche Ausgabe S. 133 ff.

Die sechs Regierungen hatten sich im Luxemburger Beschluß<sup>15)</sup> bereit erklärt, »zur Erleichterung dieser Arbeit« der Versammlung vor Aufnahme ihrer Sitzungen einen Fragebogen vorzulegen, insbesondere über

- «– les domaines dans lesquels les institutions de la Communauté politique européenne exerceront leur compétence;
- les mesures nécessaires pour assurer une fusion des intérêts des Etats membres dans ces domaines;
- les pouvoirs à attribuer à ces institutions.»

Dies ist am 23. Oktober 1952 geschehen<sup>16)</sup>, nachdem die Formulierung im Oktober 1952 auf zwei Regierungskonferenzen in Bonn zwischen den sechs Mitgliedstaaten der EGKSt abgesprochen worden war. Vertreter der Regierungen der sechs Mitgliedstaaten haben auf Grund einer am 20. November 1952 zustandegekommenen Einigung zu informatorischem Zweck den Verhandlungen beigewohnt, ohne jedoch ein Mitspracherecht zu haben. Außerdem haben die sechs Regierungen auf den seit dem Luxemburger Beschluß stattgefundenen Außenministerkonferenzen<sup>17)</sup> allgemeine und besondere Fragen der Politischen Gemeinschaft behandelt. Auf der letzten dieser Konferenzen, die am 9. März 1953 in Straßburg stattfand, wurde den Außenministern der von der Ad hoc-Versammlung fertiggestellte Verfassungsentwurf in feierlicher Sitzung überreicht und dadurch die weitere Behandlung des Projekts in die Hände der Regierungen gelegt<sup>18)</sup>.

<sup>15)</sup> Buchstabe C.

<sup>16)</sup> Wortlaut des Fragebogens vgl. »Leitfaden«, Oktober/November 1952, S. 24 ff.

<sup>17)</sup> 26.–28. 2. 1953 in Rom; 9. 3. 1953 in Straßburg.

<sup>18)</sup> Anlässlich dieser Übergabe hat der französische Außenminister *Bidauld* über die weitere Behandlung folgende Erklärung abgegeben: «... Il nous faut, dans les mois qui viennent, procéder, distinctement, à Bonn, à Bruxelles, à Paris, à Rome, à Luxembourg et à La Haye, à l'examen du document qui vient de nous être remis. Nous nous y consacrerons, n'en doutez pas, avec la ferme volonté de demeurer fidèles à l'idéal qui vous a animés, avec le souci, également, d'être pleinement éclairés sur les difficultés ou les objections, auxquelles pourraient se heurter, dans chacun de nos pays, telles ou telles des suggestions dont vous nous avez fait part et qui, si nous tombions dans l'erreur de méconnaître leur importance, nous exposerait au grave, à l'inacceptable danger d'être ralentis sur notre route.

Des observations et des conclusions auxquelles nous aurons été conduits, il appartiendra ensuite aux gouvernements d'établir l'inventaire. Tel sera l'objet de la Conférence prévue à l'article 38 du traité de Paris, laquelle, sur ces bases, sera en mesure de procéder à la mise au point du projet de traité destiné à constituer la Charte de la Communauté politique européenne.

Vous avez exprimé le vœu, Monsieur le Président, qu'au cours de ces deux phases, dans chacun de nos pays d'abord, puis durant cette conférence intergouvernementale, nos six gouvernements sachent à nouveau faire appel au concours des hommes éminents qui, durant les six mois écoulés, ont été les guides et les animateurs de vos travaux. Ne doutez pas qu'en toutes occasions, il sera fait appel à leur expérience et à leur dévouement. Nos responsabilités, qui sont convergentes, doivent se conjuguer et non point se confondre. Il est apparu en conséquence au Conseil des Six Ministres qu'il convenait de laisser aux seules instances

## 2. Die Formulierung des Entwurfs

In den Sitzungen der Unterausschüsse des Verfassungsausschusses im November und Dezember 1952 wurde zunächst der gesamte Problemkreis einer Vorprüfung unterzogen. Die Materialien dieser Wochen enthalten zum Teil sehr umfangreiche Einzeluntersuchungen der Mitglieder dieser Ausschüsse, insbesondere der Berichterstatter.

Eine erste Zusammenfassung dieser Ergebnisse lag dem Plenum des Verfassungsausschusses Mitte Dezember vor und wurde am 20. Dezember 1952 von diesem als künftiges Arbeitsdokument angenommen<sup>19)</sup>. Dieses wurde in geringer redaktioneller Umgestaltung als »Entschlüsseungen Nr. I–VI« zusammen mit einem ersten »Bericht des Verfassungsausschusses«<sup>20)</sup> der Ad hoc-Versammlung in ihrer Januarsitzung zur Billigung vorgelegt.

Trotz einer großen Zahl von Abänderungsvorschlägen<sup>21)</sup>, die in dieser Sitzung vorgebracht wurden, wurde das vom Verfassungsausschuß ausgearbeitete Programm im wesentlichen unverändert<sup>22)</sup> angenommen. Die Änderungswünsche der Ad hoc-Versammlung wurden dem Verfassungsausschuß in einer besonderen »Richtlinie«<sup>23)</sup> übergeben.

Anschließend an die Ad hoc-Versammlung haben im Januar 1953 in Straßburg auch die Gemeinsame Versammlung und die Beratende Versammlung getagt. Auf der Tagesordnung der letzteren und eines Teils ihrer Ausschüsse stand die Beratung der bisherigen Arbeitsergebnisse der Ad hoc-Versammlung; diese hat zu einigen Empfehlungen und Entschlüsseungen der

gouvernementales, durant ces deux phases, le soin de fixer les méthodes d'élaboration du Traité.

Revêtu des signatures de nos six Gouvernements, ce texte sera soumis enfin, en vue de sa ratification, à l'examen de nos divers Parlements.» (Ass. ad hoc, Débats, Compte Rendu in extenso, p. 454 s.).

Die Ad hoc-Versammlung ihrerseits beschloß (Entschlüsseung vom 10. 3. 1953, Dok. 14 R der Ad hoc-Versammlung):

«a) de charger la Commission Constitutionnelle de suivre, en liaison avec le Bureau, l'activité gouvernementale relative au projet de traité portant Statut de la Communauté européenne, et de faire le nécessaire pour mettre éventuellement à la disposition des Gouvernements l'expérience acquise par l'Assemblée pendant l'élaboration du projet de traité;  
b) de charger la Commission Constitutionnelle de faire rapport à l'Assemblée en temps opportun.»

<sup>19)</sup> AA/CC (3) 23.

<sup>20)</sup> Dok. 1 der Ad hoc-Versammlung (im Druck erschienen).

<sup>21)</sup> 53 »Abänderungsvorschläge«, 4 »Anträge«, 9 »Entschlüsseungsvorschläge« (Dok. 3–11).

<sup>22)</sup> Als einzige grundsätzliche Abweichung beschloß die Versammlung, den Rat der nationalen Minister als ein besonderes, nicht der Exekutive der Gemeinschaft zuzurechnendes Organ zu errichten; vgl. insbes. Entschl. Vorschl. K l o m p é (Dok. 6) und D e h o u s s e (Dok. 9) sowie Richtlinie (Dok. 10), Ziff. III B.

<sup>23)</sup> Dok. 10.

Beratenden Versammlung über Fragen der EG<sup>24)</sup> geführt, die jedoch in den nachfolgenden Beratungen des Verfassungsausschusses<sup>25)</sup> nur zum Teil berücksichtigt worden sind, weil sie nicht in allen Punkten dem bei der Integration verfolgten, durch den EGKSt-Vertrag vorgezeichneten System entsprachen.

Auch diese letzte, fünftägige Sitzung der Ad hoc-Versammlung brachte noch eine große Zahl von Abänderungsvorschlägen<sup>26)</sup>. Dennoch wurde die für die Beendigung der Arbeit vorgeschriebene Frist eingehalten. Die feierliche Übergabe des Entwurfs an die Außenminister mußte sogar einen Tag vor dem endgültigen Abschluß der Beratungen, am 9. März 1953, vorgenommen werden<sup>27)</sup>.

Mit 50 Ja-Stimmen, keiner Nein-Stimme und 5 Stimmenthaltungen<sup>28)</sup> wurde der Entwurf<sup>29)</sup> am Abend des 10. März 1953 von den anwesenden Mitgliedern der Ad hoc-Versammlung verabschiedet.

## II. DER ENTWURF

Es soll hier nicht der gesamte Inhalt<sup>30)</sup> des Entwurfs – auch nur im Überblick – wiedergegeben, vielmehr nur versucht werden, die tragenden Grundsätze der Konstruktion herauszustellen<sup>31)</sup>.

<sup>24)</sup> Abgedruckt in: Cons. de l'Europe, Ass. Cons., Sess. Extr., 14.–17. 1. 1953, Textes adoptés, Straßburg 1953; die Debatten der Beratenden Versammlung sind veröffentlicht in Cons. de l'Europe, Ass. Cons., Sess. Extr., 14.–17. 1. 1953, Doc. de séance, Bd. I, Straßburg 1953.

<sup>25)</sup> Diesem lagen als Arbeitsdokumente nacheinander folgende Fassungen des Entwurfs vor: Erster formulierter Entwurf der Satzung, dem Verfassungsausschuß vorgelegt von den Berichterstattern der Unterausschüsse I, II und III am 5. 2. 1953, AA/CC (4) 25; Entwurf der Satzung, der Arbeitsgruppe vorgelegt vom Sekretariat am 10. 2. 1953, AA/GT (4) 16; Entwurf der Satzung, redigiert von der Arbeitsgruppe, vorgelegt am 14. 2. 1953, AA/GT (4) 17; Entwurf der Satzung, dem Verfassungsausschuß vorgelegt von der Arbeitsgruppe am 21. 2. 1953, AA/CC (4) 28; Entwurf der Satzung, vom Verfassungsausschuß angenommen während seiner Sitzung vom 21.–26. 2. 1953, AA/CC (4) 34, der Ad hoc-Versammlung vorgelegt als Dokument 12.

<sup>26)</sup> 122 Abänderungsvorschläge, 1 Entschließungsvorschlag.

<sup>27)</sup> Siehe oben S. 107.

<sup>28)</sup> Vgl. Kurzbericht 8, Teil II, vom 10. 3. 1953, französische Ausgabe, S. 38. Der Stimme enthielten sich: 3 französische Abgeordnete der Sozialistischen Partei, 1 französischer Abgeordneter der Partei der Unabhängigen Republikaner, 1 luxemburgischer Abgeordneter der Liberalen Partei.

<sup>29)</sup> Er trägt als solcher die Bezeichnung »Dok. 15«; in der auch redaktionell endgültigen, nunmehr im Druck vorliegenden Fassung die Bezeichnung »Dok. 15 R«. Der Wortlaut liegt in allen Sprachen der Mitgliedstaaten vor; maßgebend ist gemäß Art. 117 der Satzung der französische Wortlaut. Offizielle Ausgabe: »Dok. 15 R der Ad hoc-Versammlung«, offiziöse Ausgabe in dem vom Sekretariat des Verfassungsausschusses der Ad hoc-Versammlung herausgegebenen »Leitfaden und amtliche Dokumente des Verfassungsausschusses«, Paris, März-April 1953, S. 21 ff.

<sup>30)</sup> Vgl. meine Inhaltsübersicht im Bundesanzeiger, Nr. 59 vom 26. 3. 1953, S. 7.

<sup>31)</sup> Äußerungen zu dem Entwurf liegen bisher nur in einer Reihe von politischen Presse-

## 1. Das Wesen der Gemeinschaft

## Der supranationale Charakter der Gemeinschaft

Ausgangspunkt der gesamten Konstruktion ist der in Art. 1 ausdrücklich festgelegte supranationale Charakter<sup>32)</sup> der Gemeinschaft. Die Entscheidung hierfür bedeutete zugleich, daß die EG auch in Einzelheiten nach den Grundsätzen der EGKSt und der EVG entwickelt werden mußte, nicht anderen Vorbildern einer europäischen Föderation, insbesondere nicht dem Europarat, nachgebildet werden konnte. Trotz des schon der EGKSt eigenen bundesstaatähnlichen Charakters, der bei einer politischen Gemeinschaft noch weit mehr zum Ausdruck kommen mußte, bestand von vornherein nicht die Absicht, einen vollständigen »Überstaat« zu schaffen, sondern lediglich die durch die partiellen Souveränitätsübertragungen der vorangegangenen Verträge geschaffenen Gemeinschaften auszugestalten. Es ist sogar darauf verzichtet worden, durch den Vertrag über die Satzung weitere Übertragungen von Hoheitsrechten unmittelbar vorzunehmen. Die Gemeinschaft ist daher zunächst nichts anderes als Zusammenfassung und Fortentwicklung der bisherigen Engeren Gemeinschaften. Ihre Bezeichnung als »Politische« Gemeinschaft, die den Anschein erwecken könnte, daß es sich hier um eine neue Engere Gemeinschaft neben EGKSt und EVG mit neuen, eben »politischen« Befugnissen handele, ist daher während der Beratungen fallengelassen worden.

Andererseits erschien es notwendig, der EG ein Organisationsstatut zu geben, das sich insofern von dem der EGKSt und der EVG unterschied, als es grundsätzlich die Möglichkeit zur Fortentwicklung dieses »partiellen

---

kommentaren des In- und Auslandes vor. Weiter sind nach Abschluß dieses Berichts erschienen: Walter G e n z e r, Die Satzung der Europäischen Gemeinschaft, Europa-Archiv Jahrg. 8 (1953), S. 563 ff.; Helmuth R i d d e r, Der Entwurf einer Satzung der Europäischen Gemeinschaft, Juristenzeitung 1953, S. 289 ff., 332 ff. Auch diese beiden Aufsätze stellen noch keine eigentliche Wertung des Entwurfs, sondern eine Bestandsaufnahme seines Inhalts dar.

<sup>32)</sup> Für die Begriffsbestimmung des »Supranationalen« vgl. das umfangreiche Schrifttum zum Montanvertrag, insbesondere B i l f i n g e r, Vom politischen und nicht-politischen Recht, diese Zeitschr., Bd. 13, insbesondere S. 619 ff.; M o s l e r, Die Wendung zum supranationalen Gedanken im Schuman-Plan, in: Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. III (1951), S. 194 ff.; d e r s., Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, diese Zeitschr., Bd. 14, S. 1 ff.; S c h l o c h a u e r, Der übernationale Charakter der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Juristenzeitung 1951, S. 89 ff.; O p h ü l s, Juristische Grundgedanken des Schumanplans, NJW, 1951, S. 289; d e r s., Europas partieller Bundesstaat, Gegenwart, 1951, insbes. S. 25; H. K r a u s s, Betrachtungen über die rechtliche Struktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Göttingen 1951; J a e n i c k e, Die Sicherung des übernationalen Charakters der Organe internationaler Organisationen, diese Zeitschr., Bd. 14, S. 46 ff.; d e r s., Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – Struktur und Funktionen ihrer Organe, diese Zeitschr., Bd. 14, S. 727 ff.; K l e i n, Karl Heinz, Die Übertragung von Hoheitsrechten, Berlin 1952.



Bundesstaats« zu einem totalen offenhalten sollte. Die besondere Schwierigkeit bei der Vorbereitung der Satzung bestand daher darin, eine Verfassung zu schaffen, die zwar noch der Struktur der EGKSt und der EVG entspricht, zum Teil jedoch schon darüber hinausgeht, ohne bereits echte staatliche Formen zu erhalten.

### Die demokratische Ableitung der Gemeinschaft

Der zweite tragende Grundsatz des Verfassungsentwurfs ist die starke Betonung der demokratischen Ableitung der Satzung, d. h. aus dem Willen der Völker. So beginnt die Präambel in Anlehnung an das Vorbild moderner Verfassungen und der Charta der Vereinten Nationen mit den Worten: »Wir, die Völker ...« und nach Art. 1 wird die Gemeinschaft gegründet »auf den Zusammenschluß der Völker und Staaten«<sup>33)</sup>. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zum EGKSt- und zum EVG-Vertrag, die in der Eingangsformel den für völkerrechtliche Verträge üblichen Formen folgen. Zwar kann auch die Satzung der EG nur durch den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages rechtlich wirksam werden. Es ist jedoch Wert darauf gelegt worden, diesem Vertrag die Formen einer Verfassung zu geben. Nur die Gründung der EG soll noch auf rein völkerrechtlicher Grundlage vorgenommen werden; für das Weitere, insbesondere für Ausgestaltung und Abänderungen der Satzung, sieht der Entwurf bereits quasi-staatsrechtliche Akte der Gemeinschaft selbst, d. h. gesetzgeberische Akte, vor. Dies bedeutet einen wesentlichen Schritt hinaus über das System der EGKSt- und EVG-Verträge, das eine »Gesetzgebung« noch nicht kennt, wenn auch alle wesentlichen Akte an die – großenteils einstimmige – Zustimmung des Ministerrats gebunden sind und dadurch der Einfluß der Staaten bewahrt bleibt.

### Der föderative Charakter der Gemeinschaft

Mit der demokratischen Ableitung der Gemeinschaft aus dem Willen der Völker in engem Zusammenhang steht die grundsätzliche Entscheidung, die Gemeinschaft föderativ, nicht konföderativ aufzubauen. Sie entsprach der Auffassung nahezu aller Mitglieder der Ad hoc-Versammlung. Mehrfach wiederholte Vorschläge des französischen Abgeordneten *Debré*<sup>34)</sup>, die

<sup>33)</sup> Die »Staaten« sind erst in der letzten Sitzung des Verfassungsausschusses infolge der Diskussion über einen Abänderungsvorschlag des französischen Abg. *Debré* hinzugefügt worden; die ursprüngliche Formulierung der Entschließung II, Ziff. 1, des Verfassungsausschusses (Dok. 1 der Ad hoc-Versammlung) sprach nur vom »Zusammenschluß der Völker«.

<sup>34)</sup> Vgl. *Debré*, Vorentwurf eines Paktes für die Union der Europäischen Staaten,

Gemeinschaft auf der Grundlage einer Assoziation der »Nationen« zu begründen und ihr damit einen konföderalen Charakter zu geben, haben keine Zustimmung gefunden. Der einem Bundesstaat nahe Charakter wird im übrigen unterstrichen durch die in Art. 1 festgelegte Entscheidung, daß die Gemeinschaft »unauflöslich« ist<sup>35</sup>).

#### Die Möglichkeit der Erweiterung der Gemeinschaft

Abweichend von der Regelung der EGKSt- und EVG-Verträge sieht der Entwurf außer der Möglichkeit eines Beitritts zum Verträge noch eine weitere Form der Erweiterung der Gemeinschaft vor<sup>36</sup>). Diese besteht in einer loseren Verbindung dritter Staaten mit der Gemeinschaft durch einen sogenannten »Assoziationsvertrag«. Durch den Assoziationsvertrag sollen in jedem Einzelfall die Modalitäten dieser Verbindung frei vereinbart werden; es können also völlig verschiedenartige Regelungen getroffen werden. Im Grunde ist allerdings auch dieses Novum des Vertrages über die Gründung der EG nur eine Fortentwicklung auf den bereits durch die Gründung der Engeren Gemeinschaften, vor allem die Praxis der EGKSt (Joint Committee) angebahnten Wegen.

#### Allgemeine Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft

Wie in den vorangegangenen Integrationsverträgen sind die allgemeinen Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft in einem vorangestellten Artikel bezeichnet<sup>37</sup>).

AA/CC (3) 11; Entschließungsvorschlag (Dok. 3 der Ad hoc-Versammlung) und die Schaffung eines Paktes der Herbeiführung einer Union europäischer Staaten; Abänderungsvorschlag 16 zu AA/CC (4) 28 und Abänderungsvorschlag 1 zu Dok. 12 der Ad hoc-Versammlung.

<sup>35</sup>) Dieser Satz wurde im Februar 1953 von der Arbeitsgruppe (vgl. AA/CC/GT (4) 16) eingefügt, nachdem der Verfassungsausschuß die entscheidende Wendung vollzogen hatte, die Gemeinschaft – mehr als EGKSt und EVG – staatlichen Formen anzupassen.

<sup>36</sup>) Art. 90–93.

<sup>37</sup>) Dieser Artikel 2 lautet:

«La Communauté a pour mission et buts généraux:  
 – de contribuer à la sauvegarde, dans les Etats membres des droits de l'homme et des libertés fondamentales;  
 – de coopérer, avec les autres nations libres, à garantir la sécurité des Etats membres contre toute agression;  
 – d'assurer, dans les questions susceptibles d'engager l'existence, la sécurité ou la prospérité de la Communauté, la coordination de la politique extérieure des Etats membres;  
 – de promouvoir, en harmonie avec l'économie générale des Etats membres, l'expansion économique, le développement de l'emploi et le relèvement du niveau de vie dans ces derniers, notamment en établissant progressivement un marché, commun tout en évitant, par des dispositions d'un caractère transitoire ou par d'autres mesures, de provoquer des troubles fondamentaux et persistants dans l'économie des Etats membres;

Die »Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten« soll dadurch sichergestellt werden, daß Art. 3 den I. Teil der Konvention von Rom vom 4. November 1950 und das Zusatzprotokoll dazu vom 20. März 1952 zum integrierenden Bestandteil der Satzung macht. Durch diese Einbeziehung erübrigt sich die Einfügung eines eigenen Grundrechtteils in die Satzung.

Die Verpflichtung zum Schutz der Mitgliedstaaten gegen jede Aggression bedeutet nur eine Wiederaufnahme eines Ziels des EVG-Vertrags<sup>38)</sup>.

Als eine neue, in den vorangegangenen beiden Verträgen noch nicht vorgesehene Aufgabe übernimmt die Gemeinschaft die »Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten«<sup>39)</sup>.

Konkreter ist die Zielsetzung des nächsten Absatzes über die Fortentwicklung der wirtschaftlichen Integration. Durch die Bezugnahme auf das im Schuman-Plan entwickelte System des Gemeinsamen Marktes ist eine eindeutige Interpretation dieser Bestimmung möglich.

Der Hinweis auf die Ziele des Europa-Rats, der OEEC und der NATO schließlich bezeichnet den Standort der Gemeinschaft im Verhältnis zu den internationalen Organisationen. Wenn auch die Satzung, abgesehen von den Bestimmungen über die Verbindungen zum Europa-Rat, für die ein besonderes Protokoll vorliegt<sup>40)</sup>, hierüber nähere Regelungen noch nicht trifft, so läßt sich doch der Inhalt der Bestimmung übersehen, weil die Gemeinschaft hier auf den Regelungen des EGKSt-<sup>41)</sup> und des EVG-Vertrags<sup>42)</sup> fußen kann. Gerade dieses Kapitel der »Verbindungen« ist, wie im Hinblick auf

---

– de participer à l'action poursuivie par les Etats membres, en liaison avec les autres Etats parties à ces traités, en vue d'atteindre les objectifs généraux fixés par le Statut du Conseil de l'Europe, la Convention européenne de coopération économique et le Traité de l'Atlantique Nord.»

<sup>38)</sup> Art. 2 § 3.

<sup>39)</sup> Was hierunter verstanden werden soll, ergibt sich aus Art. 69–73 der Satzung. Der Vorschlag des französischen Abgeordneten *de Menthon* über eine Beschränkung der außenpolitischen Befugnisse der Gemeinschaft auf die Koordinierung »in Angelegenheiten gemeinsamen Interesses« der Mitglieder (Abänderungsvorschlag 22 zu Dok. 12) wurde von der Ad hoc-Versammlung mit sehr knapper Mehrheit (26 gegen 22 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen; vgl. Kurzbericht 5, Teil II, S. 23) abgelehnt, nachdem der Präsident *Spaak* auf die großen Schwierigkeiten einer Auslegung des »gemeinsamen Interesses« hingewiesen hatte.

<sup>40)</sup> »Protokoll über die Verbindungen mit dem Europarat«; ein Protokoll gleichen Inhalts soll nach der vorgesehenen Planung der Satzung des Europa-Rates hinzugefügt werden.

<sup>41)</sup> »Protokoll über die Beziehungen zum Europarat«.

<sup>42)</sup> »Protokoll über die Beziehungen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Organisation des Nordatlantikpakts«; »Protokoll über die Beistandsverpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft gegenüber den Teilnehmerstaaten des Nordatlantikpakts« und »Zusatzprotokoll zum Nordatlantikpakt über die Beistandsverpflichtungen der Teilnehmerstaaten des Nordatlantikpaktes gegenüber den Mitgliedstaaten der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft«.

den Europa-Rat schon die Vorgeschichte der Satzung gezeigt hat<sup>43)</sup>, ein sehr wesentliches Problem der »Politischen« Gemeinschaft.

## 2. Die Institutionen der Gemeinschaft

### Die Gesamtstruktur

Für den institutionellen Aufbau der Gemeinschaft waren zwei Gegebenheiten zu berücksichtigen. Es war zunächst davon auszugehen, daß die Gemeinschaft mit der EGKSt und EVG verschmolzen werden sollte und daß daher ihre Organisation der dieser beiden Gemeinschaften so ähnlich wie möglich sein mußte. Andererseits ergab sich aus der Natur einer nicht mehr nur auf Spezialgebiete abgestellten allgemeinen – »politischen« – Gemeinschaft, daß ihre Institutionen sowohl hinsichtlich des eigentlichen strukturellen Aufbaus als auch hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Organen nicht völlig dem im EGKSt-Vertrag und EVG-Vertrag vorgezeichneten System entsprechen konnten. Darum hatte schon Art. 38 des EVG-Vertrages nicht etwa bestimmt, daß die zu schaffende »Politische Gemeinschaft« nach dem Muster dieser Verträge aufgebaut werden sollte, sondern nur zwei Richtlinien aufgestellt, die unbedingt einzuhalten wären:

1. die Beachtung des Gewaltenteilungsprinzips,
2. die Errichtung eines Zweikammersystems.

Grundsätzlich unterschieden von dem Vorbild der EGKSt- und EVG-Verträge war demnach zunächst nur das aus zwei Kammern zu bildende Parlament. Diese Änderung beruhte auf der Erkenntnis, daß die zu schaffende »politische Behörde« ihren besonderen Sinn darin haben sollte, den Grundsatz der »vollständigeren parlamentarischen Kontrolle«<sup>44)</sup> zu verwirklichen.

Die ersten Vorschläge für die Ausgestaltung des institutionellen Teils des Entwurfs legen daher den Nachdruck auf das Parlament<sup>45)</sup>, das in beiden Kammern, auch in der die »Staaten« repräsentierenden, aus gewählten Volksvertretern bestehen sollte. Erst der erste formulierte Entwurf<sup>46)</sup> bringt die vollständige Aufzählung der Organe, die trotz einiger Einwendungen<sup>47)</sup> bis in den endgültigen Entwurf erhalten geblieben ist; dessen Art. 9 lautet:

<sup>43)</sup> Siehe oben S. 103 ff.

<sup>44)</sup> Vgl. erster Bericht des Verfassungsausschusses (Dok. 1), S. 38.

<sup>45)</sup> Vgl. erster Bericht des Verfassungsausschusses (Dok. 1), S. 37:

»Der Ausschuß schlägt die Errichtung  
– eines Parlamentes,  
– einer Exekutive,  
– eines Wirtschafts- und Sozialrates  
vor.«

<sup>46)</sup> AA/CC (4) 25, Art. 7.

<sup>47)</sup> Der Wirtschafts- und Sozialrat sollte zeitweise nicht als ein besonderes Organ,

«Les institutions de la Communauté sont:

- le Parlement;
- le Conseil exécutif européen;
- le Conseil de Ministres nationaux;
- la Cour de Justice, ci-après dénommée ‚la Cour‘;
- le Conseil économique et social.»

Es ist nicht möglich, hier die vollständige Entstehungsgeschichte des institutionellen Teils auch nur in den Grundzügen wiederzugeben. Nur die wichtigsten Fragestellungen, die dabei auftauchten, sollen genannt werden. Deshalb soll auch das in der Satzung nur undeutlich skizzierte Organ »Wirtschafts- und Sozialrat« ganz außer Betracht bleiben.

### Die Legislative

Das Parlament der Gemeinschaft unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von der Gemeinsamen Versammlung der EGKSt und der EVG: äußerlich durch das Zweikammersystem, seinen Funktionen nach durch den Ausbau zur echten Legislative mit echter Gesetzgebungsgewalt und echten parlamentarischen Kontrollbefugnissen.

Bei der Formulierung der Bestimmungen über die Organisation der Völk e r k a m m e r und die ihr zukommenden Funktionen haben insbesondere folgende Fragen eine Rolle gespielt:

1. Als besonders wichtig für die demokratische Grundlage der Gemeinschaft wurde es angesehen, daß die Abgeordneten der Völkerkammer in direkter Wahl gewählt werden<sup>48)</sup> und daß diese Wahlen bereits für die erste Völkerkammer als europäische Wahlen erfolgen. Allerdings ist, da es ein Wahlgesetz der Gemeinschaft für die erste Wahl noch nicht geben kann, diese noch nach Wahlgesetzen der Mitgliedstaaten durchzuführen, für die lediglich die Richtlinie gegeben ist, daß sie »nach dem Verhältniswahlrecht mit der Möglichkeit der Listenverbindung« durchgeführt werden muß<sup>49)</sup>.

2. Die größte Schwierigkeit bereitete die Verteilung der Sitze in der Völker-

sondern als eine den Exekutivrat beratende Einrichtung («Le Conseil exécutif européen, assisté d'un Conseil économique et social», AA/CC/GT (4) 16, Art. 7), genau entsprechend also dem Beratenden Ausschuß des EGKSt-Vertrags (Art. 18, 19), aufgeführt werden.

- In der März-Sitzung der Ad hoc-Versammlung machte ferner der belgische Abgeordnete V e r m e y l e n den Vorschlag (Nr. 54 zu Dok. 12), den Rat der nationalen Minister aus der Liste des Art. 9 herauszunehmen, weil er kein internes Organ der Gemeinschaft sei; dieser Antrag wurde jedoch, da er keine Aussicht auf Annahme hatte, zurückgezogen.

<sup>48)</sup> Der Grundsatz ist jetzt in Art. 13 folgendermaßen festgelegt:

«Les députés sont élus au suffrage universel, égal, direct et secret des hommes et des femmes.

Une loi de la Communauté détermine les principes du régime électoral.»

<sup>49)</sup> Art. 96.

kammer. Zwar stand es schon durch die Beschlüsse der Januartagung der Ad hoc-Versammlung fest, daß diese Sitze nicht nach einem strengen Proporzsystem, sondern nach dem System einer »gewichteten« Stimmverteilung, d. h. nach einem dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten ungefähr angepaßten Schlüssel, verteilt werden sollten. Hierbei sollten Frankreich, Deutschland und Italien einerseits, Belgien und die Niederlande andererseits die gleiche Zahl an Sitzen erhalten. Frankreich verlangte aber trotz dieses Grundsatzes für seine überseeischen Gebiete ein zusätzliche, wenigstens »symbolische« Vertretung. Die Auseinandersetzung hierüber ist endgültig erst in der letzten Sitzung der Ad hoc-Versammlung entschieden worden<sup>50)</sup>; Frankreich soll nunmehr sieben Abgeordnete mehr erhalten als Deutschland und Italien<sup>51)</sup>, jedoch ist durch eine besondere Bestimmung (Art. 103) die Vermehrung der Sitze auch anderer Länder offengehalten worden für den Fall, daß diese die Hoheitsgewalt über Gebiete wiedererlangen, die am 31. Dezember 1937 einen Teil ihres Staates bildeten<sup>52)</sup>.

Die Frage der zweiten Kammer, des *S e n a t s*, hat, da sie in der supranationalen Organisation ein Neues ist, besonders viele Diskussionen hervorgerufen. Es bestand von vornherein Übereinstimmung, daß diese zweite Kammer eine Vertretung der »Staaten« sein sollte. Ihre Zusammensetzung hat aber in zwei Richtungen Anlaß zu Meinungsverschiedenheiten gegeben:

1. Zunächst erhob sich die Frage, ob auch diese Kammer, entsprechend dem sogenannten »Senatstypus«, aus gewählten Volksvertretern zu bilden sei oder ob die Repräsentation der Staaten nach dem deutschen »Bundesrats-typus« durch Vertreter der Regierungen gestellt werden müsse. Die Ad hoc-Versammlung hat sich fast einstimmig für die erste Lösung entschieden<sup>53)</sup>.

<sup>50)</sup> Vgl. Abänderungsvorschlag 2 des französischen Abgeordneten *Debré*; Abänderungsvorschlag 86 des französischen Abgeordneten *Silvandre*; Abänderungsvorschläge 16 und 17 des französischen Abgeordneten *Senghor* zu Dok. 12, sämtlich mit großer Mehrheit abgelehnt.

<sup>51)</sup> Die nunmehr in Art. 15 festgesetzte Zahl der Sitze in der Völkerkammer ist 70:63:63:30:30:12. Die Höchstzahl ist mit 70, die Mindestzahl mit 12 Sitzen bestimmt.

<sup>52)</sup> Art. 103 ist allgemein gehalten, in Wirklichkeit aber eine auf Deutschland und gegebenenfalls Italien zugeschnittene *lex specialis* zu Art. 101, in welchem festgestellt wird, daß die Bestimmungen der Satzung auf alle Gebiete Anwendung finden, die der Hoheitsgewalt der einzelnen Staaten unterstehen. Art. 103 enthält die für Deutschland weittragende Bestimmung, daß die Geltung der Satzung automatisch auf die wiedererlangten Gebiete erstreckt werden soll, und lautet:

«Lorsqu'un Etat membre recouvre sa juridiction sur un territoire ayant fait partie de cet Etat à la date du 31 décembre 1937, le présent Statut devient de ce seul fait applicable à ce territoire.

Les adaptations qui pourraient résulter de cette situation dans la composition de la Chambre des Peuples seront effectuées selon la procédure prévue à l'article 112.»

<sup>53)</sup> Vgl. Abstimmung zum Abänderungsantrag Nr. 20 (zu Dok. 1) des deutschen Abgeordneten *Bertram*.

Auch die Senatoren sind demnach gewählt, an keinerlei Weisungen ihrer Regierungen gebundene Volksvertreter; allerdings werden sie in indirekter Wahl durch die Parlamente der Mitgliedstaaten bestellt. Diese Regelung allein entsprach nach der Auffassung der Mehrheit der Versammlung demokratischen Prinzipien. Der Senat hat im übrigen nicht nur dieselbe Provenienz, sondern grundsätzlich auch dieselben Zuständigkeiten wie die Völkerkammer<sup>54)</sup>.

2. Besonders heftig debattiert wurde die Frage, ob der Senat paritätisch oder wie die Völkerkammer nach dem Grundsatz der »gewichteten« Sitzverteilung gebildet werden sollte. Gegen den Widerstand insbesondere des belgischen Abgeordneten *Wigny*<sup>55)</sup> hat die Mehrheit der Versammlung die paritätische Zusammensetzung abgelehnt. Die Verteilung der Sitze entspricht nunmehr genau der für die EVG-Versammlung vorgesehenen<sup>56)</sup>.

### Die Exekutive

Ursprünglich hatte man zur Exekutive nicht nur den Europäischen Exekutivrat, sondern auch den Rat der nationalen Minister gezählt<sup>57)</sup>. In der Januarsitzung der Ad hoc-Versammlung jedoch beschränkte man die Organe der Exekutive auf den Europäischen Exekutivrat und eine ihm eventuell nachzuordnende Verwaltung<sup>58)</sup>.

Bei der Ausgestaltung des Europäischen Exekutivrats konnte man im wesentlichen auf das Vorbild von Hoher Behörde und Kommissariat zurückgreifen. Als neue, für die Politische Gemeinschaft besondere Frage stellte sich jedoch die nach der vollen parlamentarischen Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber der Legislative. Diese Frage ist bis in die letzten Tage der Beratung des Verfassungsausschusses hinein umstritten gewesen. Der komplizierte Aufbau des Art. 31, der das Verhältnis zwischen den beiden Gewalten, insbesondere das Mißtrauensvotum und die Möglichkeit einer Auflösung der Völkerkammer durch den Europäischen Exekutivrat, regelt, zeigt das Bemühen um das Gleichgewicht der Gewalten.

Im ganzen muß die Stellung des Exekutivrats nach der Satzung als außerordentlich stark bezeichnet werden. Sie kommt durchaus der einer nationalen »Regierung« gleich. Dem entspricht es auch, daß der Präsident des Exekutiv-

<sup>54)</sup> Art. 11 Abs. 1; in einigen Punkten hat der Senat erhöhte Befugnisse, so z. B. das wichtige Recht, den Präsidenten des Exekutivrats zu wählen (Art. 28 Abs. 1); er ist im übrigen stabiler (Art. 16) als die Völkerkammer und kann nicht aufgelöst werden (Art. 31).

<sup>55)</sup> Vgl. die Anträge *Wignys* in der Dezembersitzung des Verfassungsausschusses, AA/CC (3) PV 11, S. 10 und Abänderungsvorschlag 28 zu Dok. 1.

<sup>56)</sup> Art. 17 setzt für die Verteilung der Sitze die Zahlen 21:21:21:10:10:4 fest.

<sup>57)</sup> Vgl. erster Bericht des Verfassungsausschusses (Dok. 1), S. 39.

<sup>58)</sup> Siehe oben Anm. 22.

rats nach außen die Stellung eines Staatsoberhauptes erhalten hat (Art. 34) und diese nicht, wie zunächst in Erwägung gezogen<sup>59)</sup>, dem Präsidenten des Rats der nationalen Minister gegeben wurde.

Ein administrativer Unterbau der Gemeinschaft ist in der Satzung noch nicht im einzelnen vorgesehen. Die Errichtung eines solchen ist jedoch in Art. 88 offengehalten worden. Von den hieraus möglicherweise sich ergebenden Rechtsfragen ist in den Beratungen noch nicht die Rede gewesen.

### Die richterliche Gewalt

Der Aufbau der dritten Gewalt hat in den Beratungen der Ausschüsse eine sehr viel geringere Rolle gespielt als der der sogenannten »Politischen Institutionen« der Gemeinschaft. Es stand von vornherein fest, daß der Gerichtshof der Gemeinschaft »derselbe« sein würde, wie der der EGKSt und der EVG<sup>60)</sup>. Daß die Vermehrung der Aufgaben eine gewisse Umbildung mit sich bringen würde, war zwar vorauszusehen. Vor allem hielt man es für selbstverständlich, daß in einer politischen Gemeinschaft auch mit dem Anfall von Verfassungsstreitigkeiten gerechnet werden muß; der Verfassungsausschuß hielt darum einen besonderen Senat für Verfassungsstreitigkeiten für notwendig<sup>61)</sup>. In den späteren Beratungen setzte sich jedoch immer mehr die Auffassung durch, daß die Möglichkeiten für Verfassungsklagen so eng wie möglich zu halten seien. Überhaupt erfuhr der Gerichtsbarkeitsteil, insbesondere infolge der Vorschläge des französischen Abgeordneten Teitgen<sup>62)</sup>, eine grundlegende Umgestaltung; im Unterschied zu den sehr ausführlichen Einzelregelungen der Kapitel über die politischen Institutionen sind hier alle Einzelregelungen auf späteres Gesetz verwiesen worden. Grundsätzliche Bestimmungen enthält nur noch der erste Artikel (Art. 38), der die Einheit des Gerichtshofes mit dem Gerichtshof der EGKSt und der EVG sowie den Grundsatz der Einheit der Rechtsprechung ausdrücklich feststellt.

### Der Rat der nationalen Minister

Neben den Institutionen, die die drei Gewalten der Gemeinschaft darstellen, bildet der Rat der nationalen Minister sozusagen eine vierte, föderative Gewalt. Die Bestimmungen der Satzung, die außerordentlich knapp sind,

<sup>59)</sup> Vgl. »Note über gewisse Hauptprobleme, die durch den Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft aufgeworfen wurden«, Luxemburg, 11. 4. 1953, S. 10.

<sup>60)</sup> Vgl. erster Bericht des Verfassungsausschusses (Dok. 1), S. 51.

<sup>61)</sup> Vgl. Entschließung IV, Ziff. 4 (Dok. 1). So auch noch der erste formulierte Entwurf für den Gerichtsbarkeitsteil, AA/CC/GT (3) 14.

<sup>62)</sup> Vgl. insbes. AA/CC/SCJ (4) 8.



lassen seine wahre Bedeutung nur unklar zum Ausdruck kommen. Über seine Funktionen hatte die Direktive der Ad hoc-Versammlung<sup>63)</sup> bestimmt, daß seine Hauptaufgabe sei, »das Vorgehen des Europäischen Exekutivrats und dasjenige der für die allgemeine Politik ihrer Länder verantwortlichen Regierungen miteinander in Einklang zu bringen«. Hierin wird in der Tat nach dem gegenwärtigen Entwurf der Satzung<sup>64)</sup> die wesentliche Aufgabe des Ministerrats liegen, obwohl die Bedeutung seiner Mitwirkung bei vielen Akten der Gemeinschaft, die seine Zustimmung voraussetzen, nicht unterschätzt werden darf. Jedoch muß festgestellt werden, daß seine Stellung im Laufe der Verfassungsverhandlungen eine zunehmende Schwächung erfahren hat, wenn man in Betracht zieht, daß noch der erste Bericht des Verfassungsausschusses vorschlug<sup>65)</sup>, daß »alle Beschlüsse im Rahmen der Zuständigkeit des Europäischen Exekutivrats ... dem Rat der nationalen Minister zur Genehmigung vorzulegen« seien.

### 3. Die Zuständigkeiten der Gemeinschaft

Aus dem Charakter der EG als Gemeinwesen ohne Staatseigenschaft ergibt sich, daß sie keine originären Zuständigkeiten hat, sondern daß sie diese, ebenso wie die bisherigen »Engeren Gemeinschaften«, nur auf den Gebieten besitzen kann, auf denen die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte an sie bzw. an die in ihr aufgehenden supranationalen Gemeinschaften abgegeben haben. Diesem Bereich materieller Zuständigkeiten der Gemeinschaft muß ihre Organisation angepaßt werden; diese braucht nicht notwendig einen vollständigen Aufbau wie den eines Staates darzustellen. Aus diesem Grunde war bei der Ausarbeitung der Satzung die primäre Frage die nach den Zuständigkeiten. Erst nach ihrer Klärung war die Frage nach der Ausgestaltung der Organisation zu stellen. Tatsächlich hat auch in den Beratungen des Verfassungsausschusses und seiner Unterausschüsse die Tätigkeit des Unterausschusses I über die Zuständigkeiten der Gemeinschaft den größten Raum eingenommen<sup>66)</sup>. Man hat jedoch wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht das Ergebnis dieser Beratungen abgewartet, sondern die beiden Ausschüsse für die Institutionen zu gleicher Zeit wie den Ausschuß für die Zuständigkeiten tagen lassen. Hierdurch hat sich ergeben, daß der institutionelle Teil der Satzung weit mehr im einzelnen ausgestaltet worden ist als

<sup>63)</sup> Dok. 10, III, Ziff. 19–24.

<sup>64)</sup> Art. 35.

<sup>65)</sup> Entschließung III, Ziff. 19 (Dok. 1).

<sup>66)</sup> Vgl. die außerordentlich umfangreichen Materialien des Ausschusses: 41 Aufzeichnungen gegenüber 20 Aufzeichnungen des Unterausschusses II, 15 des Unterausschusses IV und nur 10 des Unterausschusses III.

der Teil der Satzung über die Zuständigkeitsgebiete unmittelbar notwendig machen würde.

### Grundsätzliches

Die Grundsatzbestimmung über die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und zugleich die allgemeine Richtlinie einer restriktiven Auslegung der Zuständigkeitsbestimmungen ist in Art. 6 der Satzung enthalten, der lautet:

«La Communauté exerce toutes les attributions qui lui sont conférées en vertu du présent Statut ou d'Actes ultérieurs.

Les dispositions déterminant les compétences attribuées à la Communauté par le présent Traité doivent être limitativement interprétées.»

An diese allgemeine Bestimmung sind die Regelungen des Teils über die Zuständigkeitsgebiete (Art. 55–89) angeknüpft.

In den Verhandlungen des Verfassungsausschusses und des Unterausschusses I hatte man als Möglichkeiten der Zuständigkeitsbegrenzung der Gemeinschaft erörtert <sup>67)</sup>:

- a) Die Gemeinschaft hat lediglich die Zuständigkeiten von EGKSt und EVG;
- b) die Gemeinschaft hat die Zuständigkeiten von EGKSt und EVG, kann diese jedoch fortentwickeln;
- c) die Gemeinschaft hat außer den Zuständigkeiten von EGKSt und EVG noch weitere, von diesen unterschiedene ausdrücklich genannte Zuständigkeiten;
- d) die Gemeinschaft hat eine allgemeine Eventualzuständigkeit, diese wird jedoch nur insoweit wirksam, als gewisse Sachgebiete ausdrücklich in die Kompetenz der Gemeinschaft gegeben werden.

Man hat sich im Ergebnis auf eine Kombination der beiden letzten Lösungen geeinigt <sup>68)</sup>. Grundbestand der materiellen Zuständigkeiten bleiben die der EGKSt und der EVG; darüber hinaus jedoch können der Gemeinschaft auf ausdrücklich genannten Sachgebieten neue materielle Zuständigkeiten erwachsen, wenn sie ihre in der Satzung potentiell vorgesehenen Zuständigkeiten aktualisiert; sie hat, wie das Sekretariat des Ministerrats der EGKSt <sup>69)</sup> interpretiert, eine »allgemeine Berufung (*une vocation plus*

<sup>67)</sup> Vgl. insbesondere die Aufzeichnungen des belgischen Abgeordneten Wigny vom 7. 11. 1952 (AA/CC/SCA (2) 1) und vom 16. 11. 1952 (AA/CC/SCA (2) 14 R).

<sup>68)</sup> So empfahl schon Entschließung II Ziff. 6 des Verfassungsausschusses (Dok. 1): «La Communauté a les attributions accordées à la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et à la Communauté européenne de Défense par les traités les instituant, ainsi que toute autre attribution accordée par le présent statut et par des amendements ultérieurs à celui-ci.»

<sup>69)</sup> »Note über gewisse Hauptprobleme, die durch den Entwurf eines Vertrages über die

*générale*), die aus ihr das Werkzeug macht, dessen sich die Mitgliedstaaten immer dann bedienen können, wenn sie einmütig entschlossen sind, das Gebiet ihrer gemeinschaftlichen Interessen auszuweiten«. Ob die Gemeinschaft – bei einstimmiger Zustimmung des Rats der nationalen Minister und Genehmigung durch die nationalen Parlamente – nach Art. 111 die Kompetenzkompetenz besitzt, ist fraglich.

Nach der Satzung nimmt die Gemeinschaft zunächst nur auf drei Gebieten, außer denen von Kohle und Stahl sowie der Verteidigung, Befugnisse wahr: Außenpolitik, Wirtschaft und Finanzen.

#### Übernahme der Zuständigkeiten von Montangemeinschaft und Verteidigungsgemeinschaft

Die Integration der EGKSt und der EVG in die Gemeinschaft bildet somit das wesentliche Fundament auch für die Zuständigkeiten der Gemeinschaft. Diese Integration, die in Art. 56<sup>70)</sup> bestimmt ist, beruht auf der in Art. 5<sup>71)</sup> gegebenen Grundlage, daß die EG mit den beiden Engeren Gemeinschaften eine »Rechtseinheit« bildet. Wenn der Satzungsentwurf die Bestimmungen über die Verschmelzung der Engeren Gemeinschaften mit der Politischen Gemeinschaft in einem besonderen Kapitel bringt, das dem Teil über die Zuständigkeitsgebiete der Gemeinschaft eingeordnet ist, so ist dies nicht ganz logisch; denn über die Zuständigkeiten handelt hier nur ein einziger Artikel<sup>72)</sup>. Dagegen enthält das Kapitel im wesentlichen die organisatorischen Vorschriften über die Überleitung der Funktionen der Organe der Engeren Gemeinschaften auf die der Politischen Gemeinschaft. Für diese Überleitung ist eine Anpassungsperiode von »höchstens zwei Jahren« festgesetzt. Man ist in den Verhandlungen davon ausgegangen, daß auf jeden Fall vermieden werden müsse, durch die neue Konstruktion die Pfeiler früherer Konstruktionen, welche diese tragen sollen, vorzeitig einzureißen oder auch nur zu gefährden. Im einzelnen sind folgende Termine vorgesehen:

Satzung der Europäischen Gemeinschaft aufgeworfen wurden«, Luxemburg, 11. 4. 1953, S. 3.

<sup>70)</sup> Art. 56 lautet: «La Communauté exerce, sous réserve des dispositions de l'article 5, les attributions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et celles de la Communauté européenne de défense.»

<sup>71)</sup> Der Artikel 5 lautet: «La Communauté constitue avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de défense une entité juridique unique, au sein de laquelle certains organismes peuvent conserver l'autonomie administrative et financière qui serait nécessaire à l'accomplissement des missions assignées par les traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de défense.»

<sup>72)</sup> Dies beruht darauf, daß die Adaptationsbestimmungen zunächst im Rahmen der Übergangsbestimmungen am Ende der Satzung standen und erst in der Schlußredaktion zu einem Kapitel der »Zuständigkeitsgebiete« gemacht wurden.

- a) Mit Inkrafttreten des Vertrages treten
  - der Rat der nationalen Minister an die Stelle der Besonderen Ministerräte der EGKSt und der EVG,
  - der in der Satzung vorgesehene Gerichtshof an die Stelle des bisherigen supranationalen Gerichtshofs (Art. 60 § 2).
- b) Mit Konstituierung der Völkerkammer tritt das Parlament der Gemeinschaft an die Stelle der Gemeinsamen Versammlung der EGKSt und der EVG (Art. 60 § 1).
- c) Die Überleitung der Exekutive machte die größten Schwierigkeiten. Sie ist in Art. 61–63 geregelt. Hier ist für die Anpassungszeit ein Fortbestehen der Hohen Behörde und des Kommissariats unter Kontrolle und Verantwortung des Exekutivrats vorgesehen (Art. 61), wobei der Präsident der Hohen Behörde und der Präsident des Kommissariats dem Europäischen Exekutivrat mit beschließender Stimme angehören, im übrigen aber ihre alte Rechtsstellung behalten sollen<sup>73)</sup>. Auch dann, wenn der Europäische Exekutivrat endgültig an die Stelle der Hohen Behörde und des Kommissariats getreten ist, werden die Hohe Behörde und das Kommissariat insoweit ihre eigene Struktur beibehalten, als sie unter Leitung und Aufsicht des Exekutivrats als besondere Abteilungen ihre Tätigkeit fortsetzen werden (Art. 63). Für die Hohe Behörde ist insbesondere bestimmt (Art. 63 § 2), daß sie weiterhin kollegial aufgebaut sein wird.

Nach Ablauf von zwei Jahren soll demnach der Verschmelzungsprozeß beendet sein, und die Befugnisse der EGKSt und der EVG sollen von der Politischen Gemeinschaft nach Maßgabe der Bestimmungen der früheren Verträge, die grundsätzlich in Geltung bleiben<sup>74)</sup>, ausgeübt werden. Diese behutsame Überleitung beruht auf weitestgehender Übereinstimmung der Mitglieder der Ad hoc-Versammlung<sup>75)</sup> und des Verfassungsausschusses, in

<sup>73)</sup> Diese Regelung wurde in allen wesentlichen Punkten schon vom Verfassungsausschuß im Dezember 1952 beschlossen und von der Ad hoc-Versammlung in ihrer Januar-Sitzung (vgl. Dok. 10, I, 6) gebilligt.

<sup>74)</sup> Dies ist in Art. 57 folgendermaßen geregelt: «Compte tenu des articles 5 et 56, les dispositions des traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de défense sont maintenues en vigueur, sauf les exceptions qui font l'objet des articles 39, 58 à 65, 109 et 116 et du Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté.»

<sup>75)</sup> In der Ad hoc-Versammlung haben insbesondere die niederländischen Abg. *Blaissé* und *Klompé* sowie der deutsche Abg. *Preusker* auf die Regelung dieser Bestimmungen eingewirkt. Vgl. Entschließungsvorschlag Nr. 6, Ziff. 1 und 5 Abg. *Klompé* zu Dok. 1; Ausführungen *Klompé* in der Ad hoc-Vers. am 8. 1. 1953, Kurzbericht 2, II, S. 27; Abänderungsvorschlag Nr. 72 des deutschen Abg. *Preusker* zu Art. 81 zu Dok. 12; Abänderungsvorschlag 90 der Abg. *Blaissé* und *Preusker* zu Dok. 12.

welchem schon in den Beratungen von November/Dezember 1952<sup>76)</sup> die Grundsätze hierzu festgelegt wurden.

#### Von der Gemeinschaft in Anspruch genommene weitere Zuständigkeiten

Ohne sofortige Übertragung neuer Hoheitsrechte durch die Mitgliedstaaten soll die Gemeinschaft nach dem Entwurf der Satzung außer den Zuständigkeiten, die sie von der EGKSt und von der EVG übernimmt, Befugnisse auf dem Gebiet der Außenpolitik, der Wirtschaft und der Finanzen ausüben; diese Zuständigkeiten halten sich im Rahmen der der Gemeinschaft bereits übertragenen Hoheitsrechte.

1. Die *Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf außenpolitischem Gebiet* (Art. 67–74) sind dementsprechend sehr beschränkt. Sie betreffen das Recht der aktiven und passiven Vertretung nach außen, dem aus der Rechts- und Geschäftsfähigkeit der Gemeinschaft im internationalen Verkehr (Art. 4) folgenden Recht zum Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 67–68) und der Befugnis zu einer auf Konsultation, Information und allgemeiner Kooperation beruhenden Koordination der Außenpolitik der Mitgliedstaaten (Art. 69)<sup>77)</sup>. Die allgemeine, weitreichende Formulierung dieses Artikels ist das Ergebnis langer Erwägungen, bei denen zeitweise der Gedanke das Übergewicht erlangt hatte, daß die Koordinierung auf das »zur Wahrung der Interessen der Gemeinschaft erforderliche Maß« beschränkt werden könne<sup>78)</sup>. Die in der jetzigen Fassung enthaltene Zweckbestimmung: »um die ihr durch Art. 2 übertragenen Aufgaben besser erfüllen zu können« bildet im Vergleich dazu eine wesentliche Erweiterung der übernommenen Aufgabe und läßt zudem nicht so große Auslegungsschwierigkeiten befürchten.

Wesentlich in dem Bereich der Vorschriften über die außenpolitischen

<sup>76)</sup> Vgl. Entschließung II, Ziff. 6–8 des Verfassungsausschusses (Dok. 1), deren Vorschläge im wesentlichen noch in die letzte Fassung eingegangen sind.

<sup>77)</sup> Artikel 69 lautet:

«En vue de favoriser l'accomplissement de la mission générale qui lui est assignée à l'article 2, la Communauté assure une coordination de la politique extérieure des Etats membres.

A cet effet, le Conseil exécutif européen, à la suite d'une décision du Conseil de Ministres nationaux statuant à l'unanimité, peut agir en qualité de mandataire commun des Etats membres.»

<sup>78)</sup> So Redaktionsentwurf der Abg. Benvenuti (Italien), Dehousse (Belgien), Teitgen (Frankreich) während der Tagung der Arbeitsgruppe in Rom, 30. 1. 1953, AA/CC/GT (3) 9 «Les membres s'engagent à coordonner leurs politiques extérieures respectives dans toute la mesure nécessaire à la sauvegarde des intérêts de la Communauté» und auf dieser Grundlage noch Art. 53 des 1. formulierten Gesamtentwurfs der Satzung, AA/CC (4) 25.

Zuständigkeiten ist das in Art. 72 enthaltene Verbot für die Mitgliedstaaten, zwischenstaatliche Verträge oder Abkommen zu schließen oder solchen beizutreten, »die den von der Gemeinschaft übernommenen Verpflichtungen widersprechen«. Art. 73 verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Exekutivrat »über die im Verhandlungsstadium befindlichen Vertragsentwürfe oder jede von ihnen ergriffene Initiative, welche die Interessen der Gemeinschaft betreffen«, zu unterrichten. Ob ein solcher Entwurf oder eine solche Initiative der Anwendung der Satzung entgegensteht oder die Interessen der Gemeinschaft beeinträchtigen könnte, ist, falls eine Verständigung darüber nicht erzielt wird, durch ein Vermittlungsverfahren oder im Falle seines Scheiterns durch ein Schiedsverfahren festzustellen; Sanktionsmaßnahmen sind nicht vorgesehen.

2. Das Ausmaß der *wirtschaftlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft* hat während der ganzen Zeit der Beratungen im Mittelpunkt der Diskussion gestanden. Insbesondere die niederländischen Abgeordneten und der deutsche Abgeordnete P r e u s k e r haben wiederholt nachdrücklich darauf hingewiesen<sup>79)</sup>, daß es zweckmäßig sei, von hier aus den Ausbau der Gemeinschaft vorzunehmen. Eine zu gleicher Zeit unternommene Initiative der niederländischen Regierung in der gleichen Richtung<sup>80)</sup> hat dieser Tendenz besondere Bedeutung verliehen.

Die wesentliche Bestimmung über die wirtschaftlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft ist Art. 82 Abs. 1 der Satzung<sup>81)</sup>, wonach die Gemeinschaft die Aufgabe hat, »einen Gemeinsamen Markt, der auf dem freien Umlauf der Güter und des Kapitals und der Freizügigkeit der Menschen<sup>82)</sup> beruht, zwischen den Mitgliedstaaten fortschreitend zu verwirklichen«. Es wird hier festgestellt, daß die Gemeinschaft potentiell die Zuständigkeit zum weiteren Ausbau des Gemeinsamen Marktes besitzt; die Aktualisierung dieser Befug-

<sup>79)</sup> Vgl. insbes. Abänderungsvorschlag 10 des niederländischen Abg. Blaisse zu Dok. 1 und Ausführungen Blaisse in der Ad hoc-Versammlung am 8.1.1953 (Kurzbericht 2, II, S. 24); Abänderungsvorschlag 90 der Abg. Blaisse und Preusker, Art. 81 (Dok. 12), angenommen mit 32 gegen 11 Stimmen (Kurzbericht 7, II, S. 27).

<sup>80)</sup> Memorandum der niederländischen Regierung vom 10.12.1952 (nicht veröffentlicht).

<sup>81)</sup> Artikel 82 lautet:

«La Communauté a pour mission de réaliser progressivement, entre les Etats membres, un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes, en appliquant les principes formulés dans les articles 2, 3 et 4 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Pour accomplir la mission mentionnée au premier alinéa, la Communauté est chargée de promouvoir la coordination de la politique monétaire, financière et de crédit des Etats membres.

La Communauté est compétente pour prendre les mesures nécessaires conformément aux conditions fixées aux articles 84 à 87.»

<sup>82)</sup> In der Satzung bereits positiv geregelt in Art. 83.

nis kann jedoch nur durch Maßnahmen erfolgen, für die das Verfahren in Art. 84 genau bestimmt ist. Der Inhalt der Befugnisse ist in Art. 82 selbst durch den Verweis auf Art. 2–4 des EGKSt-Vertrags abgegrenzt; was also über die Grundsätze des Gemeinsamen Marktes, wie er im EGKSt-Vertrag bezeichnet ist, hinausgeht, sprengt auch den Rahmen der Befugnisse der Gemeinschaft. Diese sehr wesentliche Präzisierung ist erst in der Schlußsitzung der Ad hoc-Versammlung eingefügt worden<sup>83)</sup>.

Im übrigen ist die Ausübung der wirtschaftlichen Befugnisse der Gemeinschaft durch Art. 84 besonders vorsichtig geregelt worden. Die Ergreifung von »Maßnahmen« durch die Gemeinschaft erfolgt ausschließlich im Gesetzgebungswege, wobei die Beteiligung der Mitgliedstaaten durch die Mitwirkung des Rats der nationalen Minister sowie erforderlichenfalls der nationalen Parlamente gesichert ist. Vorgesehen ist ferner, daß die Gemeinschaft die in Aussicht genommenen Befugnisse im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages noch nicht ausüben darf, sodann in den ersten fünf Jahren unter verstärkter Beteiligung der Mitgliedstaaten und erst nach Ablauf dieses Zeitabschnitts unter erleichterten Bedingungen.

3. Von den von der Gemeinschaft in Anspruch genommenen *Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Finanzen* bleibt bei genauerer Prüfung – außer der Zuständigkeit, über den eigenen Haushalt zu befinden – als »Zuständigkeit« nur die in Art. 77<sup>84)</sup> im Nebensatz genannte Steuerhoheit der Gemeinschaft übrig. Ihre Ausübung durch die Exekutive der Gemeinschaft ist durch Art. 78 § 1<sup>85)</sup> jedoch gebunden an die vorherige Aktualisierung dieser Befugnis durch ein Gesetz der Gemeinschaft, für das die einstimmige Zustimmung des Rats der nationalen Minister erforderlich ist. Es wird also durch die Satzung noch kein unmittelbarer Eingriff in Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Finanzen vorgenommen. Ihrem Wesen nach unterscheidet sich die Regelung auch nicht von der bereits im Schuman-Plan

<sup>83)</sup> Abänderungsvorschlag 90 der Abg. Blaisse und Preusker zu Art. 81 (Dok. 12). Dagegen enthielten die ersten Entwürfe viel weitergehende Vorschriften. Vgl. Entschließung II, Ziff. 25 (Dok. 1), die noch einzelne Maßnahmen auf dem Gebiet der Liberalisierung des Handels, auf dem Gebiet der Zölle und auf dem Gebiet der Währung aufzählt.

<sup>84)</sup> Artikel 77 lautet:

«Les ressources de la Communauté proviennent:  
– de ses recettes propres, qui comprennent les impôts, emprunts et produits divers de la Communauté  
– des contributions versées par les Etats membres.»

<sup>85)</sup> Artikel 78 § 1 lautet: «Les modalités de fixation de l'assiette, du taux et des conditions de perception des impôts de la Communauté font l'objet de projets établis par le Conseil exécutif européen sur avis conforme du Conseil de Ministres nationaux statuant à l'unanimité. Ils sont soumis au Parlement pour approbation. Leurs dispositions sont promulguées comme lois de la Communauté.»

getroffenen; nur insofern geht sie über die entsprechenden Vorschriften des EGKSt-Vertrags<sup>86-7)</sup> hinaus, als die »Steuern« der Gemeinschaft weder hinsichtlich des Sachgebiets, auf dem sie erhoben werden können, eng begrenzt sind, wie die »Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl« im EGKSt-Vertrag, noch auch wie diese zweckgebunden sind<sup>88)</sup>.

#### 4. Die »Verbindungen« der Gemeinschaft

Unter dem Begriff »Verbindungen« (*Liaisons*) hat man während der Vorbereitung der Verfassung die Arbeit zusammengefaßt, die im Unterausschuß IV vorgenommen wurde und die das Verhältnis der Gemeinschaft zum Europa-Rat, zu anderen internationalen Organisationen und zu dritten Staaten feststellen sollte.

Die Verbindung zu dritten Staaten, wobei man in erster Linie stets an solche Staaten gedacht hat, die dem Europa-Rat angehören, und zwar vor allem an Großbritannien, ohne formal eine solche Begrenzung zum Ausdruck zu bringen, ist in der Satzung in dem besonderen Kapitel über die »Assoziationen«<sup>89)</sup> geregelt worden. Wie weit hierin ein grundsätzlicher Unterschied zu den früheren Integrationsverträgen liegt, ist schon erwähnt worden.

Die Verbindung zu internationalen Organisationen ist zunächst im Unterausschuß IV ganz allgemein, insbesondere auch in bezug auf die NATO<sup>90)</sup>, abgehandelt worden. In den späteren Verhandlungswochen hat sich die Diskussion ganz auf die Verbindungen zum Europa-Rat beschränkt. Als Arbeitsgrundlage dienten zunächst Aufzeichnungen des Verfassungsausschusses und des Unterausschusses IV aus dem November/Dezember 1952<sup>91)</sup>. Zu diesen Vorarbeiten hatte die Ad hoc-Versammlung im Januar Stellung genommen und angeregt, daß sowohl »interne Verbindungen«, d. h. die Teilnahme des Europa-Rats am inneren Leben der Gemeinschaft und umgekehrt, als »äußere Verbindungen«, d. h. eine gegenseitige Abstimmung der Tätigkeit der beiden unabhängig von einander bestehenden Gemeinschaften, hergestellt werden müßten.

Dies ist in dem Protokoll über die Verbindungen mit dem Europa-Rat,

<sup>86-87)</sup> Art. 49.

<sup>88)</sup> Art. 49 und 50 EGKSt-Vertrag.

<sup>89)</sup> Siehe oben S. 112.

<sup>90)</sup> Vgl. z. B. die Aufzeichnungen über die Verbindungen zur NATO von Mutter, AA/CC/SCL (2) 2; und Kopf, AA/CC/SCL (2) 3; sowie von Semler, Kopf und Mutter, AA/CC/SCL (2) 8.

<sup>91)</sup> Vgl. AA/CC/SCL (2) 1, 4, 10 und Entschließung VI des Verfassungsausschusses (Dok. 1).



das ohne Widerspruch im März 1953 von der Ad hoc-Versammlung angenommen wurde, im einzelnen zu regeln versucht worden.

Grundsatz der Bestimmungen über das Verhältnis der Gemeinschaft zum Europa-Rat ist es, daß die Gemeinschaft unabhängig neben dem Europa-Rat steht, wobei in der Präambel des Protokolls anerkannt wird, daß der Europa-Rat »den allgemeinen politischen Rahmen Europas« bilden soll. Es ist theoretisch denkbar, daß die Gemeinschaft dem Europa-Rat wie ein Staat als Mitglied beitrifft; eine Entscheidung hierüber ist jedoch noch nicht getroffen. Da die Gemeinschaft auf dem Wege der Assoziation oder des Beitritts auch Staaten offensteht, die nicht Mitglied des Europa-Rats sein müssen<sup>92)</sup>, stehen dem Beitritt der Gemeinschaft als solcher zum Europa-Rat jedoch gewisse Schwierigkeiten entgegen.

Die Frage des Verhältnisses der Gemeinschaft zum Europa-Rat ist im wesentlichen eine politische. Juristisch stellt sich im Grunde nur die Frage, wie eine Konkurrenz dieser beiden Organisationen, z. B. auf dem Gebiet der Gerichtsbarkeit, vermieden werden kann. Solche Überschneidungen auszuschalten, war bei der Vorbereitung der Satzung der EG eine vom Verfassungsausschuß mit besonderer Sorgfalt behandelte Aufgabe<sup>93)</sup>. Jedoch wird die in der Satzung vorgesehene »Verbindung« der Gemeinschaft mit dem Europa-Rat voraussichtlich einige Änderungen des Statuts des Europa-Rats notwendig machen. Der Europa-Rat hat hierzu bereits durch Empfehlung 41 vom 17. Januar 1953<sup>94)</sup> seinem Willen Ausdruck gegeben, daß er solche Änderungen in Erwägung ziehen würde; so dürfte auch hier das juristische Hindernis ausgeräumt werden können.

\* \* \*

Wenn im vorangehenden nur die für die Charakterisierung des Entwurfs wesentlichen Bestimmungen erwähnt wurden, so wurde die darin liegende Vereinfachung bewußt in Kauf genommen, um die Skizze des Gesamtbildes klar zu machen.

Außer den hier aufgezeigten Grundlinien weist der Entwurf, der nach Auffassung der an seiner Vorbereitung beteiligten Parlamentarier endgültig sein soll<sup>95)</sup>, auf vielen Gebieten bereits Einzelregelungen auf. Auch diese

<sup>92)</sup> Dies ist für den Beitritt geregelt in Art. 116 § 1: «La Communauté est ouverte à l'adhésion des Etats membres du Conseil de l'Europe et de tout autre Etat européen qui garantit le maintien des droits de l'homme et des libertés fondamentales visés à l'article 3.»

<sup>93)</sup> Vgl. insbesondere Art. 45 über das Verhältnis der Gerichtsbarkeit der Gemeinschaft zur Gerichtsbarkeit nach der Konvention von Rom.

<sup>94)</sup> Cons. de l'Europe, Ass. Cons., Sess. Extr., 14.–17. 1. 1953, Textes adoptés, Straßburg 1953, S. 78.

<sup>95)</sup> Vgl. hierzu besonders die Erklärungen von v. Brentano, Dehoussé und

sind juristisch von Interesse. Sie zu untersuchen, muß einer späteren Bearbeitung vorbehalten bleiben, die auch die Erfahrungen und Bemerkungen der Experten der verschiedenen Regierungen, welche den Verfassungsentwurf z. Z. prüfen, sowie die bei Abschluß dieses Berichts noch ausstehende Stellungnahme der Wissenschaft <sup>96)</sup> verwerten kann.

(Abgeschlossen am 20. April 1953)

v. P u t t k a m e r

## Der Nordische Rat

Die Schaffung des Nordischen Rates ist eine staatspolitische und staatsrechtliche Etappe auf dem Wege der internordischen Zusammenarbeit. Diese ist im Umkreis allgemein-politischer Fragen, der Gesetzesvorbereitung und der Sozialpolitik alten Datums. Aber auch auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet hat man seit langem in vielfältigen Formen gemeinsame Probleme beraten, die für alle nordischen Staaten Gewicht haben. In Ministerzusammenkünften, gemischten Kommissionen von mehr oder weniger permanentem Charakter, direkter Verbindung der Landesbehörden zueinander und in gemeinsamem Auftreten in internationalen Organisationen wurde die Zusammenarbeit mehr und mehr intensiviert und fand in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg ihren Ausdruck in besonderen zentralen Koordinationsorganen.

Hierbei waren die Partner dieser Zusammenarbeit nicht immer konstant. Während die drei skandinavischen Staaten in der Regel vollzählig beteiligt waren, blieb die Mitwirkung Finnlands sachlich begrenzt, und Island hielt sich wegen seiner geographischen Lage mitunter fern.

Von hoher praktischer Bedeutung für die Gemeinschaftsarbeit wurden naturgemäß vor allem die nordischen Ministertreffen, die sehr unterschiedliche Zweige der Regierungstätigkeit betrafen und häufig zur Einsetzung gemeinsamer Sachverständigenausschüsse geführt haben. Vor allem die Zusammenkünfte der nordischen Sozialminister und ihrer Sachbearbeiter, die jedes zweite Jahr stattfinden, haben mit der Zeit den Charakter einer festen Institution erhalten.

---

Teitgen auf der anlässlich der Tagung der Arbeitsgruppe in Bonn am 16. 4. 1953 veranstalteten Pressekonferenz (nicht veröffentlicht).

<sup>96)</sup> Vgl. oben Anm. 31.