

Der übernationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Dr. Günther Jaenicke

Privatdozent, Wissenschaftliches Mitglied des Instituts

Die durch Vertrag vom 25. März 1957 zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden begründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)¹⁾ ist am 1. Januar 1958 in Kraft getreten²⁾. Sie hat – zusammen mit der gleichzeitig begründeten Europäischen Atomgemeinschaft – das Ziel, im Rahmen der europäischen Integration zu einem engeren politischen Zusammenschluß der sechs Staaten zu führen:

»Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind«³⁾.

Die sechs Staaten hatten mit der im Jahre 1951 erfolgten Begründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montangemeinschaft) eine neue Entwicklung auf dem Gebiete der europäischen Integration eingeleitet, die durch die Verwendung einer neuartigen Organisationsform, der »übernationalen Gemeinschaft« gekennzeichnet ist. Diese Organisationsform unterschied sich von den bisher bei zwischenstaatlichen Zusammenschlüssen verwendeten Organisationsformen dadurch, daß einem von den Mitgliedstaaten unabhängigen, insoweit also »übernationalen« Organ selbständige Entscheidungsbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten und ihren Staatsangehörigen zur Verfolgung der Zwecke und Ziele des Zusammen-

¹⁾ BGBl. 1957 II, S. 766 ff.; der Vertrag ist in deutscher, französischer, italienischer und niederländischer Sprache abgefaßt, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist (Art. 248 EWG-Vertrag).

²⁾ Bekanntmachung des Auswärtigen Amtes vom 27. 12. 1957 (BGBl. 1958 II, S. 1).

³⁾ Art. 2 EWG-Vertrag.

schlusses übertragen wurden⁴⁾). Damit schien der Weg vorgezeichnet, durch Begründung weiterer übernationaler Gemeinschaften für andere Sektoren der Staatstätigkeit oder durch Kompetenzerweiterung der bestehenden übernationalen Gemeinschaften allmählich zu einem irgendwie gearteten föderativen Zusammenschluß der miteinander verbundenen Staaten zu gelangen. Das Scheitern des Vertrages zur Errichtung einer »übernationalen« europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der dadurch verursachte Abbruch der Beratungen über den Plan einer »übernationalen« europäischen Politischen Gemeinschaft brachten diese Entwicklung zunächst zu einem Stillstand.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die nunmehr einen neuen Schritt in der Richtung eines engeren Zusammenschlusses der sechs durch die Montangemeinschaft verbundenen Staaten darstellt, wird im Text ihres Gründungsvertrages nicht mehr als eine »übernationale« Gemeinschaft bezeichnet. Der Text des Vertrages vermeidet es vielmehr bewußt, das Wort »übernational« überhaupt zu verwenden, um in dieser Hinsicht weder Hoffnungen noch Befürchtungen bei den Befürwortern oder den Gegnern der übernationalen Organisationsform zu wecken; so hat z. B. Art. 157 Ziff. (2) Abs. 1–(2) des Vertrages bei der Festlegung der unabhängigen Stellung der Mitglieder der EWG-Kommission wörtlich die Definition des Art. 9 Abs. (5)–(6) des Montangemeinschaftsvertrages für die Rechtsstellung der Mitglieder der Hohen Behörde übernommen, mit Ausnahme des Adjektivs »supranational«⁵⁾.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft entspricht in ihrem organisato-

⁴⁾ Vgl. hierzu Jaenicke, Die Sicherung des übernationalen Charakters der Organe internationaler Organisationen (ZaöRV, Bd. 14, S. 46 ff.) und Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – Struktur und Funktionen ihrer Organe (a. a. O., S. 727 ff.).

⁵⁾ Zum Vergleich seien hier die beiden Artikel einander gegenüber gestellt:
Art. 9 Abs. (5)–(6)

Les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère supranational de leurs fonctions.

Chaque État membre s'engage à respecter ce caractère supranational et à ne pas chercher à influencer les membres de la Haute Autorité dans l'exécution de leur tâche.

Art. 157 Ziff. (2) Abs. 1–(2)

Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque État membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche.

rischen Aufbau zwar, soweit es sich um Art und Struktur ihrer Organe handelt, der Montangemeinschaft; sie unterscheidet sich aber wesentlich von ihr durch die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen ihren Organen: Im Gegensatz zur Montangemeinschaft sind die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse nicht in der übernationalen Kommission, sondern in dem die nationalen Regierungen repräsentierenden Ministerrat konzentriert, so daß es zweifelhaft erscheint, ob die Gemeinschaft noch als »übernational« qualifiziert werden kann.

Bei den parlamentarischen Beratungen des Gründungsvertrages in den einzelnen Mitgliedstaaten ist das Problem des übernationalen Charakters der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Gegenstand der Diskussion gewesen: man hat teils die Zurückdrängung des übernationalen Organisationselements bedauert, teils jedoch zu begründen versucht, daß die Gemeinschaft doch noch übernationale Elemente aufweise. In den amtlichen Erläuterungen der deutschen Bundesregierung wird die Gemeinschaft ausdrücklich als eine »mit eigenen Hoheitsbefugnissen ausgestattete übernationale Gemeinschaft« bezeichnet⁶⁾, und der Präsident der EWG-Kommission hat auf der konstituierenden Sitzung des Ministerrates die Gemeinschaft als ein »übernationales Gebilde« bezeichnet, das – mit eigenen Hoheitsrechten ausgestattet – nunmehr unabhängig neben den Staaten stehe⁷⁾.

Im Hinblick auf die unterschiedliche Beurteilung des organisatorischen Charakters der Gemeinschaft in den parlamentarischen Debatten sowie auch in dem bisher darüber veröffentlichten Schrifttum⁸⁾ erscheint es angezeigt, die institutionellen Bestimmungen des EWG-Vertrages daraufhin zu untersuchen, inwieweit die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft übernationale

⁶⁾ Bundestagsdrucksache Nr. 3440 (2. Wahlperiode) vom 4. 5. 1957, S. 108: »Der Kern des Vertrages liegt in der Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als einer mit eigenen Hoheitsbefugnissen ausgestatteten übernationalen Gemeinschaft. Der Vertrag regelt nicht nur wie ein Wirtschafts- und Handelsabkommen Rechte und Pflichten der beteiligten Staaten untereinander; eine derartige Regelung hätte weder dem politischen noch dem wirtschaftlichen Ziel genügt, das die vertragschließenden Staaten anstrebten. Der Vertrag ruft vielmehr ein europäisches Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung ins Leben. Hoheitsfunktionen auf dem Gebiet der Wirtschaft werden aus der Zuständigkeit der Vertragsstaaten ausgegliedert und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übertragen.«

⁷⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1958, S. 157.

⁸⁾ Catalano, *La Comunità Economica Europea e l'Euratom*, Milano 1957. Efron; Nanes, *The Common Market and Euratom Treaties: Supranationality and the Integration of Europe* (International and Comparative Law Quarterly, Vol. 6, 1957, S. 670–684). Institut Royal des Relations Internationales, Bruxelles: *Le Marché commun et l'Euratom* (Chronique de Politique Etrangère, Vol. 10, 1957, S. 410–543). Monaco, *Caratteri istituzionali della Comunità economica europea* (Rivista di Diritto Internazionale, Vol. 41, 1958, S. 9–50). Steindorff, *Europäischer Markt und Euratom* (Archiv des Völkerrechts, Bd. 6, 1956/57, S. 174 ff.).

Organisationselemente enthält und ob diese es rechtfertigen, die Gemeinschaft als »übernational« zu qualifizieren.

I. Die übernationale Organisationsform in den europäischen Integrationsbestrebungen seit der Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Zum Verständnis der institutionellen Konstruktion der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist es notwendig, einen Rückblick auf die Bemühungen zu tun, unter Verwendung der übernationalen Organisationsform weitere Bereiche der Staatstätigkeit zu integrieren.

1. Der Vertrag zur Errichtung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft

Der am 27. August 1952 unterzeichnete Vertrag enthielt in seinem einleitenden Artikel die ausdrückliche Feststellung, daß durch den Vertrag eine »Gemeinschaft übernationalen Charakters mit gemeinsamen Institutionen, gemeinsamen Streitkräften und einem gemeinsamen Haushalt« begründet werde⁹⁾. Der organisatorische Aufbau der Verteidigungsgemeinschaft war zwar der Montangemeinschaft nachgebildet, enthielt jedoch bereits eine wesentliche Gewichtsverlagerung zugunsten des die nationalen Regierungen repräsentierenden Ministerrates¹⁰⁾. Die Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse waren im Gegensatz zur Montangemeinschaft nicht in einem Organ konzentriert, sondern in der Weise aufgeteilt, daß dem Ministerrat alle wichtigen Entscheidungen, dem übernationalen Kommissariat lediglich die technische Durchführung dieser Entscheidungen sowie die administrative Führung der gemeinsamen Streitkräfte übertragen war. Die grundlegende Bestimmung war folgende: Der Ministerrat sollte berechtigt sein, durch einstimmigen Beschluß Richtlinien für die Tätigkeit des Kommissariats zu erlassen; nur insoweit, als der Ministerrat keine solchen Richtlinien erteilen

⁹⁾ Art. 1.

¹⁰⁾ Aus dem Schrifttum über die Verteidigungsgemeinschaft siehe insbesondere Bind-schedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954; Debré, La Communauté européenne de Défense (L'Année Politique et Economique, Année 25, 1952, S. 401-404); Fenwick, Treaty Establishing the European Defence Community (American Journal of International Law, Vol. 46, 1952, S. 698 ff.); Guiard, La Communauté européenne de défense (Revue politique et parlementaire, Année 54, 1952, S. 150 ff.); Kunz, Treaty Establishing the European Defence Community (AJIL, Vol. 47, 1953, S. 275 ff.); Nash, The European Defence Force and State Sovereignty (Proceedings of the American Society of International Law, 1952, S. 136 ff.); Rolin, The European Defence Community (The Grotius Society, Transactions 1952, Vol. 38, S. 4 ff.); Trem-pont, Le Traité instituant la Communauté Européenne de Défense (The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 1, 1952, S. 519 ff.).

würde, wäre das Kommissariat berechtigt gewesen, nach eigener Entscheidung die ihm durch die Bestimmungen des Vertrages übertragenen Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse auszuüben¹¹⁾.

Mit Rücksicht auf dieses Übergewicht des Ministerrates war bereits bei der parlamentarischen Beratung des Vertrages in den einzelnen Mitgliedstaaten bezweifelt worden, ob sich die Verteidigungsgemeinschaft mit Recht als eine »übernationale« Institution bezeichnen konnte. Nach Ansicht der Verfasser des Vertrages war jedoch die Bezeichnung »übernational« nicht in dem Sinne gemeint, daß damit nunmehr alle wesentlichen Entscheidungsbefugnisse im Kompetenzbereich der Gemeinschaft auf ein übernationales Organ verlagert sein sollten. Es war nicht der Sinn der Verteidigungsgemeinschaft, ihren Organen politische Entscheidungen zuzumuten; vielmehr bestand der Zweck der Verteidigungsgemeinschaft darin, die Streitkräfte dem nationalen Einfluß zu entziehen und zu einem Gemeinschaftsinstrument zu machen, indem die Durchführung der gemeinschaftlich getroffenen Entscheidungen der Mitgliedstaaten über Aufbau und Einsatz der gemeinsamen Streitkräfte einem »übernationalen«, d. h. von nationalen Interessen unabhängigen Exekutivorgan übertragen werden sollte. Der übernationale Charakter der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft war daher im wesentlichen auf die fachlich-exekutive Seite beschränkt.

Selbst diese abgeschwächte Form der übernationalen Gemeinschaft ging der Mehrheit des französischen Parlaments noch zu weit. Die Abneigung, die französischen Streitkräfte der administrativen Führung eines übernationalen Organs zu unterstellen, war einer der Hauptgründe, die das französische Parlament veranlaßten, dem Vertrag über die Verteidigungsgemeinschaft nicht zuzustimmen.

2. Der Entwurf der Ad-hoc-Versammlung für das Statut einer Europäischen Gemeinschaft

Der von der *ad hoc*-Versammlung¹²⁾ ausgearbeitete Vertragsentwurf für das Statut einer Europäischen Gemeinschaft¹³⁾, der am 9. März 1953 den Regierungen der sechs Mitgliedstaaten der Montangemeinschaft zur

¹¹⁾ Art. 39 Ziff. (2) EVG-Vertrag.

¹²⁾ Gebildet auf Grund der Empfehlung der Beratenden Versammlung des Europarates vom 30. 5. 1952 (Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, 4^e sess., 1^{re} partie, Textes adoptés, S. 17) und Entschließung der Außenminister der sechs Mitgliedstaaten der EGKS vom 10. 9. 1952 (Nouvelles du Conseil de l'Europe, Année 2, 1952, No. 10, p. 2): «... 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...». Die Versammlung tagte vom 15. 9. 1952 bis 10. 3. 1953.

¹³⁾ Projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne, Assemblée Ad hoc, Doc. 15 R.

Weiterberatung auf der Regierungsebene unterbreitet worden war, sah die Errichtung einer »Gemeinschaft übernationalen Charakters«¹⁴⁾ vor, die die Montangemeinschaft und die Verteidigungsgemeinschaft (mit deren Inkrafttreten man damals noch rechnete) in sich aufnehmen und die Rahmenorganisation für alle bestehenden und zukünftigen, von den sechs Mitgliedstaaten gegründeten übernationalen Gemeinschaften sein sollte¹⁵⁾.

Das dem Aufbau der Europäischen Politischen Gemeinschaft zugrunde liegende Organisationsprinzip¹⁶⁾ bestand ebenso wie bei der Montan- und der Verteidigungsgemeinschaft in der Übertragung von Entscheidungs- und Handlungsbefugnissen auf unabhängige, nationalen Einflüssen entzogene gemeinsame Organe. Für die Gemeinschaft waren folgende Organe vorgesehen:

a) Ein P a r l a m e n t mit zwei Kammern: Senat und Völkerkammer, wobei die Mitglieder des Senates durch die nationalen Parlamente, die Mitglieder der Völkerkammer unmittelbar von der Bevölkerung der Mitgliedstaaten gewählt werden sollen; sowohl die Mitglieder des Senates wie die der Völkerkammer sollen weisungsunabhängig sein¹⁷⁾.

b) Ein E x e k u t i v r a t, der vom Senat ernannt werden, in seiner Amtsführung ausschließlich dem Parlament verantwortlich und jederzeit vom Vertrauen beider Kammern abhängig sein sollte¹⁸⁾.

¹⁴⁾ Art. 1 des Entwurfs: «Il est institué par le présent Traité une Communauté Européenne de caractère supranational».

¹⁵⁾ Vgl. die Ausführungen des Berichtstatters des Verfassungsausschusses B e n v e n u t i in der *ad hoc*-Versammlung am 6. 3. 1953: «La Communauté européenne... est un système qui intègre toutes les organisations de nature supranationale qui ont déjà fait ou feront encore l'objet de traités» (Assemblée Ad hoc, Débats, Compte rendu *in extenso* des séances, S. 257 f.).

¹⁶⁾ Vgl. hierzu Conseil de l'Europe, Assemblée consultative Rapport sur le projet de traité portant statut de la Communauté Européenne adopté par l'Assemblée ad hoc, présenté au nom de la Commission des Affaires générales (Documents, T. I, Doc. 120, S. 97 ff., 138 ff.); ferner das folgende Schrifttum: B i n d s c h e d l e r, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954, S. 332 ff.; B r i g g s, The Proposed European Political Community (AJIL, Vol. 48, 1954, S. 110 ff.); H é r a u d, Nature juridique de la Communauté européenne d'après le projet de statut du 10 mars 1953 (Revue du Droit public et de la Science politique, Année 59, 1953, S. 581 ff.); J a e n i c k e, Bundesstaat oder Staatenbund – Zur Rechtsform einer Europäischen Staatengemeinschaft (Festgabe für Carl Bilfinger, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 29, S. 71–108); K a r p, The Draft Constitution for a European Political Community (International Organization, Vol. 8, 1954, S. 181 ff.); v. P u t t k a m e r, Der Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft (ZaöRV, Bd. 15, S. 103 ff.); R i d d e r, Der Entwurf einer Satzung der Europäischen Gemeinschaft (Juristenzeitung, 1953, S. 289 ff.; 323 ff.); R o b e r t s o n, The European Political Community (The British Year Book of International Law, Vol. 29, 1952, S. 383 ff.); W i g n y, La Communauté Politique Européenne (La Revue Politique, 1953, S. 448 ff.).

¹⁷⁾ Art. 10 ff. des Entwurfs.

¹⁸⁾ Art. 27 ff. des Entwurfs.

c) Ein Ministerrat aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten¹⁹⁾.

d) Ein Gerichtshof.

Diesen Organen sollten nach Ablauf einer gewissen Übergangszeit die Kompetenzen und Befugnisse der ihnen entsprechenden Organe der Montan- und Verteidigungsgemeinschaft²⁰⁾ sowie sonstige, ihnen von den Mitgliedstaaten etwa noch zusätzlich übertragene Befugnisse zustehen²¹⁾; insbesondere sollten also die weitgehenden Mitwirkungsrechte der nationalen Regierungen über die Institution des Ministerrates in dem Umfange, wie sie in den bisherigen Verträgen der Montan- und der Verteidigungsgemeinschaft festgelegt waren, erhalten bleiben. Darüber hinaus sollte die Gemeinschaft folgende zusätzliche Kompetenzen haben:

1. Der Exekutivrat sollte zum Zwecke der Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten beschränkte Befugnisse zur Einrichtung eines Informations-, Konsultations- und Vorschlagsverfahrens, jedoch keine selbständigen Entscheidungsbefugnisse erhalten²²⁾.

2. Das Parlament sollte außer dem Recht zur Festsetzung des Haushaltsplanes der Gemeinschaft²³⁾ einige beschränkte Gesetzgebungsbefugnisse erhalten²⁴⁾, die jedoch, soweit sie nicht lediglich die innere Organisation der Gemeinschaft betreffen, sondern in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten eingreifen würden, an die einstimmig zu erteilende Zustimmung des Ministerrates gebunden bleiben sollten²⁵⁾.

Die wichtigste materielle Gesetzgebungsaufgabe, die bereits im Statut der Gemeinschaft vorgesehen war, sollte in der fortschreitenden Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Hierfür war sogar nach einer Übergangszeit von sechs Jahren eine erleichterte Gesetzgebungsmöglichkeit vorgesehen; Gesetze zur Ausdehnung des gemeinsamen Marktes auf weitere Wirtschaftsgebiete sollten nach Ablauf von sechs Jahren schon mit Zustimmung der einfachen Mehrheit des Ministerrates beschlossen und in Kraft gesetzt werden können²⁶⁾. Hier war

¹⁹⁾ Art. 35 ff. des Entwurfs.

²⁰⁾ Art. 56 ff. des Entwurfs.

²¹⁾ Art. 111 ff. des Entwurfs.

²²⁾ Art. 67 ff. des Entwurfs.

²³⁾ Art. 75, 81 des Entwurfs. Die Finanzierung der Gemeinschaft durch Beiträge der Mitgliedstaaten (Art. 77, 80) oder eigene Steuern und Abgaben der Gemeinschaft (Art. 77 f.) sollte jedoch auf jeden Fall an die einstimmige Mitwirkung des Ministerrates gebunden bleiben.

²⁴⁾ Art. 52 ff. des Entwurfs.

²⁵⁾ Art. 78, 82 ff., 104 des Entwurfs.

²⁶⁾ Art. 84 Ziff. (3) in Verbindung mit Art. 82 des Entwurfs.

bereits die Idee einer fortschreitenden Verwirklichung des gemeinsamen Marktes, die jetzt in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ihre institutionelle Form gefunden hat, in ihrem Kern enthalten, jedoch mit einem Verfahren, das wesentlich übernationaler ausgestaltet war, als es nunmehr in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschehen ist.

Die Frage, ob und mit welchen Befugnissen das Organ des Ministerrates im Rahmen dieser übernationalen Gemeinschaft beibehalten werden sollte, hatte in den Diskussionen der *ad hoc*-Versammlung eine große Rolle gespielt. Der Berichterstatter des Verfassungsausschusses der *ad hoc*-Versammlung hatte sich deshalb veranlaßt gesehen, den Entwurf gegen den Vorwurf zu verteidigen, daß die Beibehaltung des Ministerrates und seine weitgehenden Mitwirkungsrechte mit dem übernationalen Charakter der Gemeinschaft unvereinbar seien: er hatte in seinem Bericht die Ansicht vertreten, daß es angesichts des politischen Gewichts der nationalen Belange zweckmäßig sei, wenn diese bereits in der übernationalen Willensbildung zur Geltung kämen; er hatte allerdings hinzugefügt, daß es seiner Ansicht nach mit dem übernationalen Charakter der Gemeinschaft unvereinbar wäre, wenn der Ministerrat befugt sein würde, in jede Maßnahme des übernationalen Exekutivrates einzugreifen und diesen auf den Rang eines ausführenden Organs herabzudrücken; der Ministerrat müsse vielmehr auf Zustimmungs- und Kontrollfunktionen beschränkt bleiben²⁷⁾.

Obwohl die von der *ad hoc*-Versammlung vorgeschlagene Gemeinschaftsform – abgesehen von dem Verfahren zur Herstellung eines gemeinsamen Marktes – den Mitgliedstaaten keine weiteren unmittelbaren Einschränkungen ihrer nationalen Souveränität zumutete und Kompetenzerweiterungen der übernationalen Gemeinschaft auf Kosten der Mitgliedstaaten an die Zustimmung der letzteren gebunden bleiben sollten²⁸⁾, konnte doch kein Zweifel an der Tendenz bestehen, in dem so geschaffenen institutionellen Rahmen den übernationalen Organen gegenüber dem Ministerrat ein Übergewicht zu geben und die Mitgliedstaaten an der Entscheidung der Gemeinschaftsangelegenheiten über den Ministerrat nur noch in dem politisch unbedingt notwendigen Umfange zu beteiligen. Diese auf eine Zurückdrängung des Einflusses der nationalen Regierungen gerichtete Tendenz des Entwurfs der *ad hoc*-Versammlung war einer der Hauptpunkte, der bei der Beratung des Entwurfs auf der Regierungsebene auf Ablehnung stieß und zu langwierigen, nicht zum Abschluß gelangten Diskussionen über eine entsprechende Umgestaltung des institutionellen Aufbaues der Gemeinschaft führte.

²⁷⁾ Bericht des Verfassungsausschusses an die *ad hoc*-Versammlung vom 20. 12. 1952, Teilbericht *B e n v e n u t i*, *Assemblée Ad hoc*, Doc. 1, S. 23–24.

²⁸⁾ Art. 111 des Entwurfs.

3. Die Regierungsberatungen über den Entwurf der Ad-hoc-Versammlung

Die Beratungen auf Regierungsebene begannen zunächst im Rahmen zweier Konferenzen der Außenminister²⁹⁾, wurden dann auf Grund der Direktiven dieser Konferenzen im Rahmen einer längeren Tagung der Außenministerstellvertreter in Rom fortgesetzt, deren Bericht der Außenminister-Konferenz in Den Haag vom 26.–28. November 1953 vorlag und ihr Anlaß gab, eine besondere aus Regierungsexperten gebildete, in Paris tagende Kommission mit der Fortführung der Arbeiten und Ausarbeitung eines neuen Vertragstextes zu beauftragen³⁰⁾. Diese Arbeiten fanden ihren vorläufigen Abschluß in dem – bisher nicht veröffentlichten – Zwischenbericht der Kommission an die Außenminister für eine zum 30. März 1954 nach Brüssel einberufene, schließlich aber auf unbestimmte Zeit verschobene Konferenz.

Soweit das Ergebnis der Beratungen bekannt geworden ist, hatten sie die Tendenz, die beherrschende Stellung der Mitgliedstaaten im Rahmen der geplanten Gemeinschaft zu wahren, die Institution des Ministerrates mehr in den Vordergrund zu rücken und die Funktionen der übernationalen Organe auf die Durchführung der von den Mitgliedstaaten vertraglich oder im Rahmen der Gemeinschaft vereinbarten Grundsatzentscheidungen zu beschränken:

Die Direktive der Außenminister-Konferenz in Baden-Baden am 7. bis 8. August 1953 betonte unmißverständlich die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Souveränität der Mitgliedstaaten:

«Il sera créé une Communauté d'Etats souverains qui dans l'intérêt de tous exercera les fonctions supranationales définies par les Traités en vigueur ou qui pourraient résulter de Traités ultérieurs»³¹⁾.

Darüber hinaus bestand Einigkeit darüber, daß der Gemeinschaft die sogenannte Kompetenz-Kompetenz, d. h. die Befugnis, ihre Kompetenzen ohne Zustimmung der davon betroffenen Mitgliedstaaten zu erweitern, versagt bleiben sollte³²⁾.

²⁹⁾ Konferenz in Paris vom 12.–13. 5. 1953 (Communiqué abgedruckt in Bulletin der Bundesregierung 1953, S. 773); Konferenz in Baden-Baden vom 7.–8. 8. 1953 (Communiqué abgedruckt ebenda, S. 1261).

³⁰⁾ Abschlußcommuniqué der Konferenz vom 28. 11. 1953 (Bulletin der Bundesregierung 1953, S. 1901–1902).

³¹⁾ Aus dem Communiqué der Konferenz in Baden-Baden vom 8. 8. 1953 (Documentation Française, Bulletin Quotidien No. 2544, 12. 8. 1953).

³²⁾ Vgl. Communiqué der Pariser Außenminister-Konferenz vom 12.–13. 5. 1953 (a. a. O.): »... Zuständigkeitserweiterungen [der Gemeinschaft] können nach ihrer [der Außenminister] übereinstimmenden Ansicht nicht von selbst eintreten, sondern müssen einstimmig vereinbart werden«.

Das institutionelle Problem, das die Regierungsberatungen vor allem beschäftigte, war die Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Willensbildung der Gemeinschaft; dieses Problem stellte sich sowohl beim Parlament als auch bei der Exekutive:

- a) Bei der Konstruktion des Parlaments, das ein Zweikammersystem sein sollte, bestand die Tendenz, statt eines von den nationalen Parlamenten gewählten Senats eine Staatenkammer vorzusehen, deren Mitglieder von den nationalen Regierungen ernannt und von ihnen weisungsabhängig sein würden³³).
- b) Bei der Konstruktion der Exekutive bestand die Tendenz, Exekutivrat und Ministerrat zu gleichgeordneten Elementen der Exekutive zu machen, um auf diese Weise dem »übernationalen« und dem »internationalen« Element den gleichen Rang innerhalb der Exekutive zu sichern; die nach den Montan- und Verteidigungsgemeinschaftsverträgen bestehenden Befugnisse des Ministerrats, dem Exekutivrat in bestimmten Fällen Direktiven für sein Handeln erteilen zu können, sollten auch für die Zukunft beibehalten werden³⁴).

Der Wunsch nach stärkerer Einflußnahme der Mitgliedstaaten auf die Zusammensetzung des Exekutivrates zeigte sich darin, daß die Mitglieder des Exekutivrates – unbeschadet ihrer übernationalen Stellung gegenüber den Mitgliedstaaten und ihrer Verantwortlichkeit gegenüber dem übernationalen Parlament – nicht, wie im Entwurf der *ad hoc*-Versammlung vorgesehen, vom Parlament, sondern vom Ministerrat ernannt werden

³³) Vgl. Communiqué der Außenminister-Konferenz in Den Haag vom 28. 11. 1953 (a. a. O.): »Die Minister billigten insbesondere die Schaffung einer Versammlung, welche die Völker der Gemeinschaft vertritt, und eines Oberhauses oder eines an seine Stelle tretenden Organs, das die Staaten vertritt« und dazu den Bericht über die Außenminister-Konferenz in Den Haag (Bulletin der Bundesregierung 1953, S. 1927 f.): »Das Problem der Bildung des Senats ist auf der Haager Konferenz noch nicht entschieden worden. Die dabei auftauchenden Fragen werden auf der demnächst in Paris zusammentretenden Stellvertreter-Konferenz untersucht werden. Drei Grundfragen stehen dabei zur Debatte, die immerhin auch schon im Haag haben weiter geklärt werden können. Soll der Senat eine Art Bundesrat werden? Der Haupteinwand gegen diese Lösung ist, daß sich – angesichts des Rats der nationalen Minister – durch die Annahme des bundesrätlichen Prinzips das nationale Regierungselement in der Europäischen Gemeinschaft verdoppelte.«

³⁴) Vgl. Bericht über die Außenminister-Konferenz in Den Haag (a. a. O., S. 1911): »Die geplante Exekutive soll durch die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen dem supranationalen und dem nationalen Element gekennzeichnet sein. Sie hat dementsprechend zwei Organe, nämlich ein supranationales Element, das durch ein neues Organ mit einem Präsidenten gebildet wird, und ein nationales Element, welches durch den Rat der nationalen Minister vertreten ist. Dabei wurde festgestellt, daß die Befugnisse des Ministerrates der Montan-Gemeinschaft bzw. der EWG nicht beeinträchtigt werden dürfen, falls ein gewählter Senat geschaffen wird.«

sollten³⁵⁾. Nach der Ablehnung des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft durch das französische Parlament am 30./31. August 1954 wurden auch die Beratungen über den Entwurf der *ad hoc*-Versammlung nicht mehr weitergeführt.

4. Die Empfehlungen des von der Messina-Konferenz eingesetzten Regierungsausschusses

Nach dem am 8. Mai 1955 erfolgten Inkrafttreten der Pariser Vereinbarungen vom 23. Oktober 1954 über die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in das westliche Verteidigungssystem, die unter Verzicht auf übernationale Organisationsformen erreicht worden war, ergriff die Gemeinsame Versammlung der Montangemeinschaft erneut die Initiative und forderte in einer Resolution vom 14. Mai 1955 eine Regierungskonferenz der sechs Mitgliedstaaten zum Zwecke der Ausarbeitung neuer Verträge zur Weiterführung der europäischen Integration³⁶⁾.

Wenige Tage später, am 20. Mai 1955, richteten die Regierungen Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande eine Note an die drei übrigen Mitgliedstaaten der Montangemeinschaft, in der sie die Fortführung der europäischen Integration, zunächst beschränkt auf das wirtschaftliche Gebiet, durch Schaffung eines die ganze Wirtschaft umfassenden gemeinsamen Marktes oder durch Integration weiterer Wirtschaftssektoren (Transport, Elektrizität, Atomenergie) vorschlugen³⁷⁾.

Die vom 1.–2. Juni 1955 in Messina tagende Außenministerkonferenz der sechs Mitgliedstaaten der Montangemeinschaft entsprach diesem Appell zu einer erneuten *relance européenne* und gelangte bei ihren Beratungen über das weitere Verfahren zur Fortführung der europäischen Integration zu dem Entschluß, die europäische Integration auf wirtschaftlichem Gebiet, ins-

³⁵⁾ Vgl. dazu den Bericht über die Ergebnisse der Haager Außenminister-Konferenz vom 26.–28. 11. 1953 (Bulletin der Bundesregierung 1953, S. 1911): »Die Mitglieder der Exekutive sollen, abweichend von dem Vorschlag des Ad-hoc-Ausschusses, welcher den Senat vorgeschlagen hatte, vom Ministerrat ernannt werden. Gleichwohl wurde dem Wunsche des Ad-hoc-Ausschusses in gewisser Weise Rechnung getragen. Die Exekutivbehörde soll dem europäischen Parlament, also der Völkerkammer, verantwortlich sein.«

³⁶⁾ S. 731 f.: «L'Assemblée commune, demande aux ministres des Affaires étrangères lors de leur réunion du 1^{er} juin:

a) d'inviter les institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier à élaborer les propositions concernant l'extension de compétence et de pouvoirs indispensables pour permettre à la Communauté de remplir efficacement sa mission définie par le Traité;

b) de charger une ou des conférences intergouvernementales de l'élaboration, avec le concours approprié des institutions de la Communauté de projets de traités nécessaires à la réalisation des prochaines étapes de l'intégration européenne, dont l'institution de la Communauté européenne du charbon et de l'acier a marqué les débuts.

³⁷⁾ Chronique de Politique Etrangère, Vol. 10 (1957), S. 417.

besondere durch Errichtung eines gemeinsamen Marktes für alle Wirtschaftszweige fortzusetzen.

«Les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de France, d'Italie, du Luxembourg et des Pays-Bas croient le moment venu de franchir la nouvelle étape dans la voie de la construction européenne. Ils sont d'avis que celle-ci doit être réalisée tout d'abord dans le domaine économique.

Ils estiment qu'il faut poursuivre l'établissement d'une Europe unie par le développement d'institutions communes, la fusion progressive des économies nationales, la création d'un marché commun et l'harmonisation progressive de leurs politiques sociales»³⁸⁾.

Die Vorbereitung der Konferenz für die Ausarbeitung der erforderlichen Verträge wurde einem Sonderausschuß aus Regierungsvertretern übertragen³⁹⁾.

Die Außenminister-Konferenz in Messina hatte jedoch keine Entscheidung darüber getroffen, welchen Charakter die zur Errichtung des gemeinsamen Marktes erforderlichen Institutionen haben sollten; die Konferenz hatte sich damit begnügt, von der Notwendigkeit der Entwicklung »gemeinsamer Institutionen« der Mitgliedstaaten zu sprechen und es im übrigen dem Ausschuß überlassen zu prüfen, welches die »geeigneten institutionellen Einrichtungen für die Errichtung und das Funktionieren des gemeinsamen Marktes« seien. Die Konferenz hatte also keine Entscheidung für oder gegen das übernationale Organisationsprinzip getroffen und insoweit dem Ausschuß freie Hand gelassen.

Der Ausschuß (nachfolgend kurz als Messina-Ausschuß bezeichnet)⁴⁰⁾ konstituierte sich am 9. Juli 1955 unter dem Vorsitz des belgischen Außenministers Spaak in Brüssel. Sein Bericht vom 21. April 1956⁴¹⁾ wurde auf der Außenministerkonferenz der sechs Mitgliedstaaten der Montan-gemeinschaft in Venedig am 29.–30. Mai 1956 als Grundlage für die Konferenz zur Ausarbeitung eines Vertrages zur Errichtung eines gemeinsamen Marktes und eines Vertrages zur Errichtung einer europäischen Atom-

³⁸⁾ Aus der Resolution der Außenminister auf der Messina-Konferenz vom 2. Juni 1955 (abgedruckt in La Documentation Française, Articles et Documents, 1955, No. 0216; Chronique de Politique Etrangère, Vol. 10, 1957, S. 732).

³⁹⁾ Vgl. Ziff. II der Resolution der Messina-Konferenz: «Les six gouvernements ont décidé d'adopter la procédure suivante: 1) Une ou des conférences seront appelées à élaborer les traités ou arrangements relatifs aux matières envisagées; 2) La préparation en sera assurée par un Comité de délégués gouvernementaux assistés d'experts sous la présidence d'une personnalité politique chargé de coordonner les différents travaux».

⁴⁰⁾ Offizielle Bezeichnung: Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine.

⁴¹⁾ Rapport des Chefs de délégation aux Ministres des Affaires Etrangères, Bruxelles, 21. 4. 1956 (Doc. Mae 120 f/56; corrigé).

energie-Organisation angenommen⁴²). Die Empfehlungen des Messina-Ausschusses, von denen die Organisationsform der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entscheidend beeinflußt worden ist, müssen aus der neuen Methode heraus verstanden werden, mit der der Ausschuß an das ihm gestellte Problem heranging. Der Ausschuß ließ sich, wie sein Vorsitzender Spaak berichtet hat, von dem Gedanken leiten, daß nach dem Scheitern des Planes der übernationalen Verteidigungsgemeinschaft, das zu einem wesentlichen Teile auf die Gegnerschaft gegen ihre Organisationsform zurückzuführen war, für die Integration anderer Gebiete nicht besondere organisatorische Methoden empfohlen werden konnten⁴³). S p a a k lenkte deshalb die Arbeit des Ausschusses in eine rein pragmatische Richtung: Die Experten sollten sich bemühen, bei der Lösung der Probleme der wirtschaftlichen Integration und insbesondere bei der Organisation des gemeinsamen Marktes nicht von doktrinären institutionellen Vorstellungen auszugehen, sondern die Lösungen entsprechend den Notwendigkeiten zur Erreichung des jeweils praktischen Zieles zu suchen, deshalb Institutionen nur dort vorzusehen, wo sie zur Erreichung des jeweiligen Zieles notwendig erscheinen, und diesen Institutionen selbständige Befugnisse nur insoweit zu übertragen, als die Methode des Zusammenwirkens der Mitgliedstaaten auf der Basis uneingeschränkter Souveränität nicht ausreichend sein würde, um das Funktionieren der wirtschaftlichen Integration sicherzustellen⁴⁴).

⁴²) Communiqué der Konferenz (abgedruckt in *Chronique de Politique Etrangère*, Vol. 10, 1957, S. 810 f.).

⁴³) Vgl. die Ansprache S p a a k s vor der Beratenden Versammlung des Europarates am 21. 10. 1955 (7^e session ordinaire, 2^e partie, *Compte rendu des débats*, 21^e séance, S. 610): «... Notre idée générale était celle-ci: l'heure de l'Europe politique n'a pas sonné; l'échec que nous venons de subir, en ce qui concerne la Communauté européenne de défense, prouve qu'il est prématuré d'essayer d'établir l'Europe par la méthode qui a cependant l'acquiescement et la préférence d'un certain nombre d'entre nous, c'est-à-dire la méthode la plus logique et probablement la plus rapide, celle que nous appelons dans notre vocabulaire la méthode constitutionnelle. Il n'est pas raisonnable, après l'aventure de la C.E.D., de recommencer purement et simplement, quelques mois après, la même expérience; il faut tâcher d'arriver au même but, ce but lointain de la formation d'une Europe intégrée, par d'autres méthodes et en choisissant d'autres voies».

⁴⁴) S p a a k . a. a. O., S. 617: «J'ai dit aux experts: Dans toutes les commissions, ne commencez pas par étudier la question des institutions, commencez par donner une réponse technique aux problèmes particuliers qu'on vous pose. Quand vous aurez donné cette réponse technique, en toute liberté, vous nous direz si vous estimez que, pour faire fonctionner votre mécanisme technique, des institutions doivent être créées. Quand vous aurez résolu cette seconde question, vous aborderez le mécanisme de l'institution sans idée préconçue. Vous ne direz pas, c'est la seule chose que je vous demande: «Il faut nécessairement abandonner une part de sa souveraineté nationale», mais vous ne direz pas non plus: «On ne peut jamais abandonner une part de sa souveraineté nationale».

Pourquoi? Parce que si l'on procédait de la façon logique, il faudrait créer une institution qui doit fonctionner. Or, quel est l'homme politique, l'homme d'Etat, qui oserait

Der Bericht des Messina-Ausschusses vermeidet es daher, die für erforderlich gehaltenen Institutionen und deren Befugnisse als übernational oder nicht übernational zu qualifizieren, und begründet die vorgeschlagenen institutionellen Lösungen lediglich mit den praktischen Notwendigkeiten⁴⁵⁾. Daß die Schaffung des gemeinsamen Marktes, je flexibler das Verfahren gestaltet würde, um so mehr auf das Vorhandensein besonderer Institutionen zur Entscheidung der in den einzelnen Verfahrensetappen zu treffenden Maßnahmen angewiesen sein würde, war offensichtlich⁴⁶⁾; der Aus-

conseiller à son gouvernement d'entrer dans une organisation, et plus spécialement une institution dont on saurait que le fonctionnement peut et doit nécessairement conduire, dans certains cas, à une impasse dont l'institution ne pourra jamais sortir? Qui voudrait entrer dans une institution comme celle-là? Evidemment personne!

Je crois que cette méthode donnera quelque chose. Je crois que les institutions qui sortiront de la conférence de Bruxelles ou de la conférence de Messine ne seront pas les mêmes. Les experts arriveront à cette conviction que, pour certaines institutions, il ne faut pas d'autorité propre – j'aime mieux employer cette expression plutôt que celle d'abandon de la souveraineté nationale qui permet le déchaînement de tous les nationalismes. – Il vaut mieux parler d'institutions ayant leur autorité propre et leurs compétences propres.

J'ai donc dit aux experts: Il y a cependant un principe à adopter. Si vous croyez à la nécessité d'une institution, poussez l'idée de l'entente et du compromis jusqu'à un maximum, montrez que vous êtes allés dans cette voie jusqu'à la plus extrême limite et que vous ne faites intervenir l'autorité propre de l'institution que lorsque vraiment vous aurez épuisé toutes les possibilités d'entente et de compromis sur la base des souverainetés nationales.»

⁴⁵⁾ Vgl. Sp a a k, vor der Gemeinsamen Versammlung der Montangemeinschaft am 13. 3. 1956 (Débats de l'Assemblée Commune, Compte rendu *in extenso* des séances, Exercice 1955–56, 2^e session extraordinaire, S. 200 ff., 209): «Lorsque le problème s'est posé devant les experts, je leur ai recommandé à maintes reprises d'examiner le problème des institutions en dernier lieu, après avoir dressé l'inventaire des difficultés techniques. Je leur ai demandé de préconiser des solutions à ces difficultés techniques et d'examiner ensuite la question de savoir s'il est nécessaire, pour que fonctionne le marché commun tel qu'ils l'ont conçu, de créer des institutions particulières. Si les experts répondaient par la négative, le problème était résolu. S'ils répondaient par l'affirmative, nous abordions le problème des institutions.

Je me suis permis de faire une seule recommandation: j'ai demandé aux experts d'aborder le problème des institutions d'une manière tout à fait objective. Je ne leur ai pas dit qu'il fallait chercher à créer des institutions supranationales; je leur ai demandé de recommander, en conscience, les institutions qu'ils estimeraient nécessaires pour que fonctionne le marché commun et non pas des institutions qui risqueraient de nous conduire dans une impasse. Ensuite, nous laisserions aux juristes le soin de nous dire si les institutions sont supranationales ou ne le sont pas. C'est ainsi qu'on a procédé et je ne voudrais pas essayer de vous tromper, pas plus que le public».

⁴⁶⁾ Rapport, a. a. O., S. 23 f.: «On ne pourrait concevoir de faire face à des tâches en déterminant dans tous les détails les mécanismes et les obligations par le texte même d'un traité. Plus, au contraire le jeu du marché et le développement des circonstances exigent de souplesse, plus il est nécessaire de s'en remettre à des institutions dont les compétences seront nettement définies et à des procédures dont la diversité réponde à celle des problèmes qui peuvent se présenter. En particulier, on ne saurait régler par avance comment s'accompliront la libération des mouvements de capitaux, la modification des réglementations internes que comporte une intégration progressive du secteur des services, la mise

schaft hat sich jedoch von dem Grundsatz leiten lassen, daß alle Fragen, die die allgemeine Politik der Mitgliedstaaten berühren, grundsätzlich in einem Ministerrat durch einstimmigen Beschluß der nationalen Regierungen entschieden werden müßten, und nur solche Fragen, die sich auf die Anwendung bereits vertraglich vereinbarter materieller Regeln des gemeinsamen Marktes beschränkten, der Entscheidung einer unabhängigen Kommission überlassen werden könnten⁴⁷⁾. Der Bericht des Ausschusses kam daher in Bezug auf die Institutionen der zu errichtenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu dem Ergebnis, daß die Entscheidungsbefugnisse der Gemeinschaft zwischen dem Ministerrat und der Kommission wie folgt aufgeteilt werden sollten:

1. Soweit es sich um die Festlegung der allgemeinen Wirtschaftspolitik handle, sollte diese in der Zuständigkeit der nationalen Regierungen bleiben; ihre Koordination sollte durch einstimmige Beschlüsse im Rahmen des Ministerrates erfolgen⁴⁸⁾.

sur pied d'une organisation commune pour certains marchés agricoles. Ces compléments prévus par le traité lui-même devront pouvoir être apportés par le jeu même des institutions qu'il aura créées».

⁴⁷⁾ Sp a k, a. a. O., S. 210: «... Ces institutions ne sont pas extrêmement originales: il s'agit d'un Conseil de ministres, d'une Commission européenne – c'est le nom auquel on s'est arrêté – de la Cour de Justice et d'une Assemblée parlementaire.

Le Conseil de ministres: le principe général à la base de son action est que l'unanimité demeure la règle pour les matières touchant à la politique générale des gouvernements. J'insiste sur ce point: Je crois qu'au moment où nous aborderons le problème des institutions, il faut bien voir que la Commission européenne, organe nouveau dont j'ai parlé il y a un instant, ne peut prendre de décisions que dans un seul domaine: lorsqu'il s'agit d'exécuter les clauses du traité sur le marché commun, et ne peut intervenir dans ce que nous appelons la politique générale des gouvernements. ... Le critère sur lequel j'ai essayé de placer des experts et sur lequel nous avons travaillé, est de faire admettre le principe général en vertu duquel l'unanimité au Conseil de ministres demeure la règle pour les matières touchant à la politique générale des gouvernements. Toutefois, pour l'harmonisation des législations, la politique de l'emploi, l'équilibre financier et la situation conjoncturelle, matières intéressant directement le fonctionnement du marché commun, la Commission européenne doit pouvoir présenter des propositions qui pourront être adoptées à une majorité qualifiée du Conseil, par exemple s'il fallait un jour réaliser un concours mutuel en cas de difficultés dans la balance des paiements d'un État.»

⁴⁸⁾ Rapport, a. a. O., S. 24 f.: «Le premier principe qui en gouvernera l'articulation paraît être celui-ci: en attendant une unité plus étroite des politiques monétaires, budgétaires et sociales, il est nécessaire de distinguer entre les questions de politique économique générale qui demeurent le domaine réservé des gouvernements, et les problèmes qui sont liés au fonctionnement même du marché commun ... Un Conseil de Ministres sera l'instrument de la consultation entre les gouvernements en vue de la coordination de leur politique générale, aussi bien entre eux qu'avec la Communauté, et l'instance où seront prises les décisions que les gouvernements doivent arrêter en commun. L'unanimité reste la règle, mais les abstentions n'y font pas obstacle. Dans les cas où la règle de l'unanimité sera écartée, il y aura lieu de prévoir, entre représentants de pays d'importance très inégale, et pour définir une majorité qualifiée, une pondération d'ailleurs très limitée des voix.»

2. Soweit die den nationalen Regierungen zustehenden Entscheidungen über Maßnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik einen entscheidenden Einfluß auf das Funktionieren des gemeinsamen Marktes haben würden, sollte ihre Koordinierung dadurch erleichtert werden, daß der Kommission ein Vorschlagsrecht eingeräumt wird, wobei in denjenigen Fällen, in denen gemeinsame Entscheidungen der nationalen Regierungen zur Weiterentwicklung des gemeinsamen Marktes unentbehrlich sind, von der im Ministerrat grundsätzlich herrschenden Einstimmigkeitsregel abgewichen werden sollte, sofern ein Vorschlag der Kommission vorliegt⁴⁹⁾.

3. Soweit es sich um die Kontrolle der Einhaltung der von den Mitgliedstaaten übernommenen Vertragsverpflichtungen zur Herstellung des gemeinsamen Marktes und der Kontrolle der im Vertrag festgelegten Wettbewerbsregeln für die Unternehmen innerhalb des gemeinsamen Marktes handelte, sollten, um ihre unparteiliche Anwendung zu sichern, der Kommission selbständige Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden, vorbehaltlich einer Appellationsmöglichkeit an den Gerichtshof der Gemeinschaft⁵⁰⁾.

⁴⁹⁾ Rapport, a. a. O., S. 24: «Le troisième principe c'est que les mesures de politique générale, qui relèvent de la compétence des gouvernements, ont une incidence si décisive sur le fonctionnement du marché qu'un accord doit pouvoir être facilité et une coordination mieux assurée grâce aux propositions que l'institution commune aurait à faire dans ce domaine. Certaines décisions sont même si indispensables pour le fonctionnement et le développement du marché que, sur proposition de cette institution et grâce à la garantie d'objectivité qui en résulte, la règle de l'unanimité des gouvernements peut avoir à être écartée dans des cas limitativement énumérés ou après l'écoulement d'une période déterminée».

⁵⁰⁾ Rapport, a. a. O., S. 24 f.: «Le deuxième principe c'est que, dans l'intérêt des producteurs eux-mêmes et pour leur donner la sécurité nécessaire, on ne peut éviter une procédure directe pour l'application et le contrôle des règles de concurrence; la rapidité nécessaire à l'examen et à la décision est incompatible avec la voie complexe des relations ou des organisations intergouvernementales. Au surplus, on voit mal comment le contrôle de l'exécution des engagements pris par les Etats ou l'administration des clauses de sauvegarde pourraient être soumis à un vote des gouvernements; l'unanimité permettrait un veto ou des marchandages, la majorité pourrait traduire une coalition d'intérêts plutôt qu'une reconnaissance objective du droit. Pour ces deux raisons la création d'un organe doté d'une autorité propre et d'une responsabilité commune apparaît indispensable. ... Une Commission européenne, dont le président et les membres seraient nommés en commun par les gouvernements, et qui pourrait ainsi agir à la majorité simple, sera chargée d'administrer le traité et de veiller au fonctionnement et au développement du marché commun. ... La Cour, qui sera celle de la C.E.C.A., sera chargée de statuer sur les plaintes concernant des violations du traité par les Etats ou les entreprises et sur les recours en annulation contre les décisions de la Commission européenne, sans avoir le pouvoir d'y substituer une décision nouvelle».

II. Der institutionelle Aufbau der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Der nach fast einjährigen Verhandlungen⁵¹⁾ auf der Grundlage der Empfehlungen des Messina-Ausschusses ausgearbeitete Vertrag sieht in Anlehnung an das institutionelle Schema der Montangemeinschaft folgende vier Hauptorgane vor⁵²⁾: Kommission, Rat, Versammlung und Gerichtshof.

Neben diesen vier Organen wird ein Wirtschafts- und Sozialausschuß aus Vertretern der verschiedenen Wirtschafts- und Berufszweige mit beratender Funktion gebildet werden⁵³⁾. Die nach dem Vertrage außerdem zu errichtende Europäische Investitionsbank⁵⁴⁾ ist kein Organ der Gemeinschaft, sondern eine selbständige Organisation mit eigenen Organen und eigener juristischer Persönlichkeit⁵⁵⁾.

Im Hinblick auf den Zweck der vorliegenden Untersuchung muß die Analyse des institutionellen Aufbaues der Gemeinschaft bei der Struktur und den Befugnissen der Kommission und des Rates ansetzen, weil die Maßnahmen, die im Rahmen der Gemeinschaft getroffen werden können, von diesen Organen ausgehen, während die Funktionen der Versammlung und des Gerichtshofs sich im wesentlichen auf die Kontrolle der Entscheidungen der Kommission und des Rates beschränken.

1. Die Kommission

Die Kommission besteht aus neun Mitgliedern, die auf Grund ihrer persönlichen Befähigung durch einen gemeinschaftlichen Akt der Regierungen

⁵¹⁾ Die Regierungsverhandlungen wurden am 26. 6. 1956 in Brüssel unter dem Vorsitz des damaligen belgischen Außenministers Spaak begonnen und am 25. 3. 1957 mit Unterzeichnung des Vertrages in Rom beendet (Chronique de Politique Etrangère, Vol. 10, 1957, S. 439–444); mehrere Konferenzen der Regierungschefs und Außenminister waren notwendig, um die während der Verhandlungen aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten, insbesondere im Hinblick auf die von französischer Seite geforderten Vorbedingungen für die Beseitigung der Handelsschranken (Aufrechterhaltung von Importausgleichsabgaben, Exportbeihilfen und sonstigen Schutzmaßnahmen zur Sicherung der französischen Zahlungsbilanz, Harmonisierung des Lohn- und Sozialleistungsniveaus, Einbeziehung der überseeischen Besitzungen), durch geeignete Kompromißformeln auszugleichen (vgl. Außenministerkonferenz vom 20.–21. 10. 1956 in Paris: Communiqué abgedruckt im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1956, S. 1902; Besprechungen zwischen Adenauer und Mollet am 6. 11. 1956 in Paris: Communiqué, a. a. O., S. 2009; Außenministerkonferenz vom 26. 1. 1957–4. 2. 1957 in Brüssel; Konferenz der Regierungschefs und Außenministers vom 19.–20. 2. 1957 in Paris: Communiqué, a. a. O., 1957, S. 305).

⁵²⁾ Art. 4.

⁵³⁾ Art. 193–198.

⁵⁴⁾ Art. 129, 130.

⁵⁵⁾ Art. 129 Abs. 1; Mitglieder der Bank sind die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft

der Mitgliedstaaten für eine Amtszeit von vier Jahren ernannt werden⁵⁶⁾. Während die Mitglieder der Hohen Behörde der Montangemeinschaft teilweise kooptiert und im übrigen nach sechsjährigem Bestehen der Montangemeinschaft unter Umständen auch gegen die Stimme eines einzelnen Mitgliedstaates ernannt werden können⁵⁷⁾, bleibt hier das Einflußrecht der nationalen Regierungen auf die Ernennung jedes Kommissionsmitgliedes ungeschmälert erhalten.

Die Kommission, die ihre Beschlüsse als Kollegium mit Stimmenmehrheit trifft⁵⁸⁾, ist jedoch in ihrer Amtsführung ebenso wie die Hohe Behörde der Montangemeinschaft gegenüber den nationalen Regierungen vollkommen unabhängig und auf Grund des Vertrages ausdrücklich verpflichtet, ihre Befugnisse ausschließlich im Interesse der Gemeinschaft auszuüben:

»Die Mitglieder der Kommission üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus.

Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, diesen Grundsatz zu achten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen«⁵⁹⁾.

Die Kommission ist also, obwohl es im Text des Vertrages nicht ausdrücklich ausgesprochen wird, im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten ein ebenso übernationales Organ wie die Hohe Behörde der Montangemeinschaft. Zwar behalten die nationalen Regierungen auf Grund ihres Ernennungsrechts einen nicht gering zu schätzenden Einfluß auf die personelle Zusammensetzung der Kommission; die Unabhängigkeit der Kommission in ihrer Willensbildung, die das entscheidende

(Art. 129 Abs. 2), ihr Statut ist in einem besonderen Zusatzprotokoll zum Verträge festgelegt (Art. 1-29 des Protokolls über das Statut der Europäischen Investitionsbank).

⁵⁶⁾ Art. 157 (1), 158. Die Zahl der Kommissionsmitglieder kann durch einstimmigen Beschluß des Rates geändert werden (Art. 157 [1] Abs. 2); die Mitglieder müssen Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sein, jedoch dürfen nicht mehr als zwei Mitglieder der Kommission die gleiche Staatsangehörigkeit haben (Art. 157 [1] Abs. 1-4).

⁵⁷⁾ Art. 10 EGKS-Vertrag.

⁵⁸⁾ Art. 163.

⁵⁹⁾ Art. 157 (2) Abs. 1-2. Art. 152 (2) Abs. 3 stellt noch weitere Verpflichtungen der Kommissionsmitglieder zur Wahrung ihrer persönlichen Unabhängigkeit auf. Erfüllt ein Kommissionsmitglied nicht mehr die Voraussetzungen für sein Amt oder begeht es einen schweren Verstoß gegen die Verpflichtungen, die sich aus seiner Stellung ergeben, so kann es auf Antrag der Kommission oder des Rates vom Gerichtshof aus seinem Amt entfernt werden; der Rat ist berechtigt, ein Kommissionsmitglied in einem solchen Falle vorbehaltlich der Entscheidung des Gerichtshofs durch einstimmigen Beschluß einstweilen zu suspendieren (Art. 157 Ziff. [2] Abs. 3 Satz 3 und Art. 160).

Kriterium für den übernationalen Charakter eines internationalen Organs darstellt, ist jedoch im vollen Umfange gewahrt.

2. Der Rat

Der Rat setzt sich aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten zusammen, wobei jede nationale Regierung einen ihrer Minister in den Rat entsendet⁶⁰⁾. Der Rat kann Ausschüsse aus Regierungsvertretern bilden, die nicht Regierungsmitglieder zu sein brauchen, und diesen Ausschüssen einzelne seiner Befugnisse übertragen⁶¹⁾, so daß der Rat einen ständigen Regierungvertreterauschuß zwischen den Ministertagungen bilden und auf diese Weise seine Befugnisse in Permanenz ausüben kann.

Der Rat faßt seine Beschlüsse je nach Bestimmung des Vertrages einstimmig, mit qualifizierter oder mit einfacher Mehrheit. Soweit der Vertrag Einstimmigkeit erfordert, hindert Stimmenthaltung eines Mitgliedstaates die Annahme und Verbindlichkeit des Beschlusses nicht⁶²⁾. Soweit der Vertrag eine qualifizierte Mehrheit erfordert, werden die Stimmen der Mitgliedstaaten in der Weise bewertet, daß Deutschland, Frankreich und Italien je vier, Belgien und den Niederlanden je zwei und Luxemburg eine Stimme zugerechnet werden und zwölf Stimmen für die Annahme des Beschlusses notwendig sind; dabei ist außerdem – soweit keine notwendige Mitwirkung der Kommission durch Vorlage eines bestimmten Vorschlages stattfindet – die Zustimmung von mindestens vier Mitgliedstaaten erforderlich⁶³⁾; die letztere Bestimmung sichert die drei kleinen gegen eine Majorisierung durch die drei großen Mitgliedstaaten. Soweit der Vertrag eine einfache Mehrheit genügen läßt, ist ohnehin die Zustimmung von vier der sechs Mitgliedstaaten erforderlich.

Der Rat ist, da er sich aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern zusammensetzt und seine Willensbildung von den Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt wird, im Gegensatz zur Kommission ein »internationales« Organ, d. h. ein Organ ohne übernationalen Charakter. Diese Qualifizierung des Rates wird auch nicht dadurch berührt, daß der Rat im Rah-

⁶⁰⁾ Art. 146.

⁶¹⁾ Art. 151 Abs. 2.

⁶²⁾ Art. 148 (3).

⁶³⁾ Art. 148 Ziff. (2). In einzelnen Sonderfällen gelten besondere Mehrheitsverhältnisse: Art. 44 Ziff. (6) für die Entscheidung über die Aufrechterhaltung von Mindestpreissystemen für landwirtschaftliche Erzeugnisse nach Beendigung der Übergangszeit; Art. 203 für die Festsetzung der Mittel für den Sozialfonds und Art. 7 des Abkommens über die Assoziierung der überseeischen Gebiete für die Festsetzung und Verwendung der Mittel für den Entwicklungsfonds.

men der Gemeinschaft nicht nur als Organ zur Interessenvertretung der Mitgliedstaaten, sondern als Rechtsetzungs- und Exekutivorgan für die Gemeinschaft als solche tätig wird und seine Entscheidungen teilweise durch Mehrheitsbeschluß treffen kann.

Der übernationale Charakter eines zwischenstaatlichen Organs ist ausschließlich eine auf die Willensbildung des Organs bezogene strukturelle Eigenschaft; er hängt nicht von den Funktionen des betreffenden Organs oder von der Art und Weise ab, in der diese Funktionen ausgeübt werden. Auch die »internationalen«, aus Regierungsvertretern zusammengesetzten Organe zwischenstaatlicher Institutionen sollen ihre Funktionen im Interesse der Institution als solcher bzw. der Gemeinschaft der Mitgliedstaaten ausüben, und dies geschieht auch in dem Maße, in dem die Mitgliedstaaten durch entsprechende Instruktionen an ihre Vertreter in dem betreffenden Organ dazu beitragen. Dabei kommt es nicht einmal so sehr auf den Abstimmungsmodus als vielmehr auf die innere Einstellung der Staaten zu der Institution an; auch Mehrheitsbeschlüsse vermögen nicht zu verbürgen, daß die getroffene Entscheidung wirklich den gemeinsamen Interessen aller und nicht nur denen der Mehrheit entspricht. Das Charakteristikum des übernationalen Organs besteht demgegenüber darin, daß seine Willensbildung von der – häufig nur vom Eigeninteresse bestimmten – Haltung der Mitgliedstaaten unabhängig gemacht wird, indem es aus Personen zusammengesetzt wird, die gegenüber den Mitgliedstaaten hinreichend unabhängig sind, um ihre Beschlüsse unbeeinflusst von nationalen Sonderinteressen fassen zu können. Das wesentliche Kriterium des übernationalen Organs ist die Weisungsunabhängigkeit seiner Mitglieder gegenüber den Mitgliedstaaten, insbesondere auch gegenüber ihrem Heimatstaat.

Der Rat könnte sich zu einem übernationalen Organ entwickeln, wenn die Minister und ihre Stellvertreter in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Rates weisungsunabhängig gemacht würden und für ihre Haltung bei den Abstimmungen im Rat ihren nationalen Parlamenten nicht mehr verantwortlich wären. Eine solche gespaltene Verantwortlichkeit der Minister erscheint jedoch im gegenwärtigen Stadium der europäischen Integration noch nicht durchführbar, obgleich eine Entwicklung in dieser Richtung für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden sollte.

3. Die Befugnis der Kommission und des Rates zum Erlass rechtsverbindlicher Anordnungen

Kommission und Rat haben die Befugnis, in den im Verträge vorgesehenen Fällen Anordnungen zu erlassen, die für die Mitgliedstaaten oder für Behörden, Unternehmen und Einzelpersonen in den Mitgliedstaaten un-

mittelbar rechtlich verbindlich sind. Diese Anordnungen können in folgenden drei Rechtsformen erlassen werden ⁶⁴⁾:

1. **Verordnungen** (*règlements*). Diese sind, ohne daß es noch eines Rechtsetzungsaktes der Mitgliedstaaten zu ihrer Transformation in innerstaatliches Recht bedarf, unmittelbar anwendbares Recht in den Mitgliedstaaten; ihr Vorrang vor dem nationalen Recht ist nicht ausdrücklich ausgesprochen, jedoch dürfte sich aus Art. 5 ⁶⁵⁾ des Vertrages eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergeben, keine nationalen Gesetze oder Verordnungen zu erlassen, die mit den Verordnungen der Wirtschaftsgemeinschaft unvereinbar sein würden oder diese in ihrer Wirkung beeinträchtigen könnten.

2. **Richtlinien** (*directives*). Diese schreiben einem Mitgliedstaat die Erreichung eines bestimmten Zieles rechtlich verbindlich vor, überlassen es jedoch seinen nationalen Organen, die hierzu erforderlichen Legislativ- oder Exekutivmaßnahmen nach eigenem Ermessen zu treffen. Die Richtlinien sind nur für die Mitgliedstaaten als solche verbindlich und haben keine unmittelbar rechtliche Wirkung auf die innerstaatliche nationale Rechtsordnung, jedoch werden aus Art. 5 des Vertrages auch die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten verpflichtet sein, schon vor dem Erlaß entsprechender Durchführungsmaßnahmen diese Richtlinien im Rahmen der nationalen Rechtsordnung zu beachten.

3. **Entscheidungen** (*décisions*). Diese sind konkrete, für den Adressaten in allen ihren Teilen rechtlich verbindliche Anordnungen (Gebote, Verbote, Genehmigungen usw.); sie können nicht nur an die Mitgliedstaaten als solche, sondern auch, soweit der Vertrag dies vorsieht, unmittel-

⁶⁴⁾ Art. 189: »Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrags erlassen der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprechen Empfehlungen aus oder geben Stellungnahmen ab.

Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

⁶⁵⁾ Art. 5: »Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrage oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe.

Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden könnten.

bar an Unternehmen oder Einzelpersonen in den Mitgliedstaaten gerichtet werden⁶⁶⁾.

Es ist jedoch zu beachten, daß der Vertrag weder dem Rat noch der Kommission eine generelle Ermächtigung zu Anordnungen der vorbezeichneten Art erteilt. Der Vertrag legt vielmehr in seinen einzelnen Bestimmungen genau fest, unter welchen Voraussetzungen Kommission oder Rat derartige Anordnungen treffen können und in welcher der vorbezeichneten Rechtsformen dies geschehen kann⁶⁷⁾. Sofern zur Erreichung der Ziele der Gemeinschaft Maßnahmen notwendig erscheinen, entsprechende Anordnungsbefugnisse für Rat oder Kommission jedoch im Verträge nicht vorgesehen sind, bedarf es eines auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung einstimmig zu treffenden Beschlusses des Rates, ehe die notwendigen Anordnungen erlassen werden können⁶⁸⁾. Diese Regelung schließt eine analoge Anwendung der verfassungsrechtlichen Theorien, die Staatsorganen auf Grund ihrer Funktionen ungeschriebene Befugnisse (*implied powers*) zuerkennen, eindeutig aus.

4. Die Kompetenzverteilung zwischen Kommission und Rat beim Erlass rechtsverbindlicher Anordnungen

Die oben beschriebenen Anordnungen können entweder von der Kommission oder vom Rat oder nur unter Mitwirkung beider Organe erlassen werden. Der Vertrag sieht folgende Möglichkeiten vor:

- a) Anordnungen, die von der Kommission allein ohne Mitwirkung des Rates beschlossen werden;
- b) Anordnungen, die zwar vom Rat beschlossen werden, jedoch einen entsprechenden Vorschlag der Kommission voraussetzen, wobei der Rat,

⁶⁶⁾ Soweit sie Unternehmen oder Einzelpersonen Zahlungen (Gebühren, Bußen, Zwangsgelder usw.) auferlegen, sind sie in den Mitgliedstaaten ohne Sachnachprüfung gemäß den Vorschriften des nationalen Zivilprozeßrechts vollstreckbar (Art. 192).

⁶⁷⁾ Vgl. Art. 4 (1) Satz 2: »Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse.« (Französischer Text: «Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent Traité.»), und Art. 189 Abs. 1: »Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrags (dans les conditions prévues au présent Traité) erlassen der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprechen Empfehlungen aus oder geben Stellungnahmen ab.«

⁶⁸⁾ Art. 235: »Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften.«

sofern er nicht ohnehin einstimmig entscheiden muß, den Vorschlag der Kommission nur durch einstimmigen Beschluß ändern darf⁶⁹⁾;

c) Anordnungen, die vom Rat ohne Mitwirkung der Kommission beschlossen werden, wobei die Kommission zwar jederzeit Vorschläge machen darf⁷⁰⁾, der Rat diesen Vorschlägen aber nicht zu folgen braucht.

Der Rat kann die Kommission auffordern, die nach seiner Ansicht zur Verwirklichung der Ziele des Vertrages geeigneten Untersuchungen vorzunehmen und ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten⁷¹⁾; er kann ihr jedoch keine Direktiven für die von ihr zu treffenden Anordnungen und Maßnahmen erteilen, es sei denn, daß dies im Verträge ausdrücklich vorgesehen ist⁷²⁾.

Die konstruktive Neuerung im institutionellen System der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die auf die Empfehlungen des Messina-Ausschusses zurückgeht, ist die Bindung der Beschlüsse des Rates an die Vorschläge der übernationalen Kommission. Die Durchsicht des Vertrages zeigt, daß diese Form der Willensbildung für die Anordnungen der Gemeinschaft weit häufiger verwendet wird als eine Entscheidung durch Rat oder Kommission allein. Der Zweck dieser Form der Willensbildung besteht darin, unter Beachtung der Souveränität der Mitgliedstaaten den nationalen Regierungen die Entscheidung zu überlassen, ob sie eine gemeinschaftliche Regelung treffen wollen, gleichzeitig aber durch die vorherige Einschaltung der Kommission sicherzustellen, daß der Inhalt der zu treffenden Regelung ohne Beeinflussung durch nationale Sonderinteressen ausschließlich im Hinblick auf das Gesamtinteresse der Gemeinschaft ausgestaltet wird. Wenn der Rat auf Vorschlag der Kommission zu beschließen hat, so verlangt der Vertrag hierfür teils einen einstimmigen Beschluß, teils aber auch nur einen Beschluß mit qualifizierter Mehrheit, wobei der Vertrag in der Regel in den ersten Jahren der Anlaufzeit des Vertrages überwiegend Einstimmigkeit und erst zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit einer Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit vorsieht; die Vorschaltung der Kommission, die wegen ihres übernationalen Charakters als unparteiisch betrachtet wird, hat es

⁶⁹⁾ Art. 149: »Wird der Rat kraft dieses Vertrags auf Vorschlag der Kommission tätig, so kann er Änderungen dieses Vorschlags nur einstimmig beschließen.

Solange ein Beschluß des Rates nicht ergangen ist, kann die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag ändern, insbesondere in den Fällen, in denen die Versammlung zu diesem Vorschlag gehört wurde«.

⁷⁰⁾ Art. 155; danach kann die Kommission Empfehlungen und Stellungnahmen auf den im Vertrag bezeichneten Gebieten abgeben, soweit der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht oder soweit die Kommission dies für notwendig erachtet.

⁷¹⁾ Art. 152.

⁷²⁾ Z. B. in Art. 111 (2), wonach der Rat der Kommission Richtlinien für die von ihr zu führenden Handelsvertragsverhandlungen mit dritten Staaten erteilen kann.

überhaupt erst möglich gemacht, in so weitem Umfange Mehrheitsentscheidungen des Rates vorzusehen, weil das Mittel der Mehrheitsentscheidungen nun nicht mehr dazu benutzt werden kann, Sonderinteressen der Mehrheit auf Kosten der Interessen der Minderheit durchzusetzen. Der Rat kann, wenn er nach dem Vertrage auf Vorschlag der Kommission zu entscheiden hat, eine Anordnung überhaupt nur treffen, wenn der Inhalt der Anordnung von der Kommission vorgeschlagen wird; der Rat hat also nur die Wahl zwischen einer Anordnung nach Vorschlag der Kommission oder der Alternative, überhaupt keine Anordnungen zu treffen. Diese Form der Einschaltung der Kommission in die Willensbildung des Rates wird der übernationalen Kommission einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Willensbildung des Rates geben. Dieser Einfluß der übernationalen Kommission auf die Anordnungen der Gemeinschaft darf bei der Bejahung der Frage, ob die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als eine übernationale Gemeinschaft qualifiziert werden kann, nicht unberücksichtigt bleiben.

In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, ob die Kommission dadurch, daß sie es unterläßt oder sich weigert, Vorschläge zu machen, eine Beschlußfassung des Rates und damit ein Tätigwerden des Rates überhaupt verhindern kann oder ob der Rat in einem solchen Falle wenigstens durch einstimmigen Beschluß entscheiden dürfte, da er ja auch dann, wenn die Kommission Vorschläge gemacht hätte, durch einstimmigen Beschluß von ihnen hätte abweichen können. Nach dem Wortlaut des Vertrages, wonach der Rat »auf Vorschlag« der Kommission (*sur proposition de la Commission*) beschließt, erscheint nur die erstere Auslegung möglich; sie entspricht meiner Auffassung nach auch dem Zweck der Vorschaltung eines Vorschlages der Kommission, insbesondere auch in den Fällen, in denen der Rat ohnehin nur einstimmig entscheiden kann. Der Zweck der Vorschaltung eines Vorschlages der Kommission besteht gerade darin, die Mitwirkung der Kommission sicherzustellen; ist aber nur sichergestellt, wenn der Vorschlag der Kommission eine notwendige Verfahrensvoraussetzung für das endgültige Zustandekommen einer Entscheidung des Rates darstellt. Die verfahrensrechtliche Form eines notwendigen Zusammenwirkens von Rat und Kommission muß aus der Vorgeschichte des Vertrages heraus verstanden werden: es ging hier nicht darum, das Tätigwerden des Rates durch die Mitwirkung der Kommission zu beschränken, sondern umgekehrt, Maßnahmen, die die Kommission seitens der Gemeinschaft getroffen sehen möchte, an die vorherige – mehrheitliche oder einstimmige – Zustimmung der Mitgliedstaaten zu binden. Daß dieser Tatbestand, um die Souveränität der Mitgliedstaaten zu schonen, in die äußere Form einer Entscheidung des Rates gekleidet worden ist, darf nicht zu einer Auslegung verleiten, die zu

einer in der Konzeption des Vertrages nicht enthaltenen Verschiebung der Verantwortlichkeiten führen würde. Das Vorliegen eines Vorschlages der Kommission ist daher als eine notwendige Verfahrensvoraussetzung anzusehen, deren Fehlen ein Grund zur Nichtigerklärung der ohne Vorschlag der Kommission beschlossenen Maßnahmen des Rates durch den Gerichtshof sein würde. Auf der anderen Seite könnte die Untätigkeit der Kommission, wenn nach dem Vertrage eine Pflicht zum Handeln gegeben wäre, zum Gegenstand einer Untätigkeitsklage vor dem Gerichtshof gemacht werden.

5. Die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Versammlung und des Gerichtshofes

Wenn es auch für den übernationalen Charakter der Gemeinschaft in erster Linie darauf ankommt, in welchem Umfange die übernationale Kommission in der Lage ist, auf die im Rahmen der Gemeinschaft zu treffenden Entscheidungen Einfluß zu nehmen, so dürfen doch die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der anderen Organe der Gemeinschaft, soweit sie auf die vom Rat zu beschließenden Maßnahmen Einfluß haben, nicht unberücksichtigt bleiben.

a) Die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Versammlung

Die Versammlung setzt sich aus Abgeordneten der Parlamente der Mitgliedstaaten zusammen, wobei jedes einzelne Parlament die für den betreffenden Mitgliedstaat festgesetzte Zahl⁷³⁾ aus seiner Mitte nach einem jedem Mitgliedstaat überlassenen Verfahren ernannt⁷⁴⁾. Die Versammlung beschließt – soweit der Vertrag nichts anderes vorsieht, wie z. B. die Zweidrittelmehrheit für das Mißtrauensvotum gegen die Kommission⁷⁵⁾ – mit einfacher Stimmenmehrheit⁷⁶⁾. Obwohl nicht ausdrücklich geregelt, dürfte sich aus dem Abgeordnetenstatus die Weisungsunabhängigkeit der Abgeordneten, auch gegenüber ihrem eigenen nationalen Parlament ergeben.

Es könnten Zweifel auftauchen, ob die Versammlung ihrer Struktur nach wirklich ein übernationales Organ ist, ob sie nicht vielleicht nur als eine Versammlung nationaler Delegationen betrachtet werden muß⁷⁷⁾. Die Erfahrungen in der gleichartig aufgebauten Gemeinsamen Versammlung der Montangemeinschaft, in der sich die Abgeordneten zu übernationalen

⁷³⁾ Art. 138 Ziff. (2): »Die Zahl dieser Abgeordneten wird wie folgt festgesetzt: Belgien 14, Deutschland 36, Frankreich 36, Italien 36, Luxemburg 6, Niederlande 14«.

⁷⁴⁾ Art. 138 Ziff. (1).

⁷⁵⁾ Art. 144.

⁷⁶⁾ Art. 141.

⁷⁷⁾ Vgl. hierzu Jaenicke, Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, a. a. O., S. 727 ff., 761–765.

Funktionen zusammengeschlossen habe, zeigen jedoch, daß eine solche Versammlung, sofern bei den Abgeordneten das Bewußtsein ihrer Verantwortung für die gemeinsame Sache und der Wille zu einer übernationalen Haltung vorhanden ist, sich sehr wohl in ihrer Willensbildung von nationalen Standpunkten unabhängig machen und ihre Entscheidungen nach dem Gesamtinteresse der Gemeinschaft treffen kann⁷⁸⁾. Es muß allerdings hinzugefügt werden, daß die Gemeinsame Versammlung bisher keine selbständige Entscheidungsgewalt, sondern im wesentlichen nur beratende und empfehlende Funktion auszuüben hatte, so daß die Abgeordneten bisher noch nicht gezwungen worden sind, angesichts eines Interessenkonflikts zwischen Gemeinschafts- und nationalem Interesse eine endgültige verantwortliche Entscheidung treffen zu müssen.

Die Versammlung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat in sehr viel weiter gehendem Umfange als es zugunsten der Gemeinsamen Versammlung der Montangemeinschaft vorgesehen war, ein Mitwirkungsrecht auch bei den vom Rat zu treffenden Entscheidungen eingeräumt erhalten⁷⁹⁾; dieses Mitwirkungsrecht beschränkt sich allerdings darauf, daß der Rat verpflichtet ist, die Versammlung vor einer Beschlußfassung zu hören, ohne jedoch an etwaige Änderungs- oder Gegenvorschläge der Versammlung gebunden zu sein. Immerhin könnte die Versammlung durch ihre Autorität einen gewissen Einfluß in der Richtung einer Zurückdrängung nationaler Sonderinteressen, insbesondere durch Unterstützung der Vorschläge der Kommission ausüben⁸⁰⁾.

Die Versammlung hat zwar das Recht, jederzeit Fragen an die Kommission über ihre Tätigkeit zu stellen, wobei dieses parlamentarische Kontrollrecht durch die Möglichkeit, die Kommission durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen, eine hinreichende Sanktion erhalten hat⁸¹⁾; es fehlen ihr jedoch entsprechende Kontrollrechte gegenüber dem Rat. Dies ist, weil es eine Einflußmöglichkeit der Versammlung auf die Mehrzahl der Entscheidungen der Gemeinschaft ausschließt, in den Debatten über den EWG-Vertrag in den nationalen Parlamenten und in den europäischen parlamentarischen Körperschaften, insbesondere in der Gemein-

⁷⁸⁾ Vgl. hierzu den ausgezeichneten Bericht des Abgeordneten Wigny, *L'Assemblée Parlementaire dans l'Europe des Six*, den er im Namen des Auswärtigen Ausschusses der Beratenden Versammlung des Europarates im Februar 1958 erstattet hat (von der Montangemeinschaft als Sonderdruck veröffentlicht).

⁷⁹⁾ Art. 7, 14, 43, 54, 56, 57, 63, 75, 87, 100, 126, 127, 201, 212, 228, 235, 236, 238.

⁸⁰⁾ Art. 149 Abs. 2 sieht ausdrücklich vor, daß die Kommission, wenn sie dem Rat Vorschläge zu machen hat, ihre dem Rat unterbreiteten Vorschläge bis zur Beschlußfassung des Rates mit Rücksicht auf die Stellungnahme der Versammlung noch entsprechend ändern kann.

⁸¹⁾ Art. 140, 144.

samen Versammlung der Montangemeinschaft kritisiert worden, ohne daß jedoch dabei eine praktische Lösung für eine solche Kontrolle vorgeschlagen worden wäre.

Die konsequente Lösung wäre, die Minister in ihrer Funktion als Mitglieder des Rates nicht mehr ihren nationalen Instanzen, sondern ausschließlich dem Parlament der Gemeinschaft gegenüber verantwortlich zu machen. Diese Lösung, die es außerdem notwendig machen würde, die Minister insoweit gegenüber ihren Regierungen weisungsunabhängig zu machen, erscheint jedoch gegenwärtig noch nicht durchführbar (vgl. oben Ziffer 2 über den Rat).

b) Die Kontrollfunktionen des Gerichtshofs gegenüber den Beschlüssen des Rates

Der Gerichtshof der Gemeinschaft, der in seiner Struktur dem Gerichtshof der Montangemeinschaft entspricht⁸²⁾ und dessen übernationaler Charakter außer Zweifel steht⁸³⁾, hat die Aufgabe, die Wahrung des Rechts (*le respect du droit*) bei der Anwendung und Auslegung des Vertrages sicherzustellen⁸⁴⁾, insbesondere auch, soweit seine Anwendung und Auslegung durch die Organe der Gemeinschaft erfolgt.

Der Vertrag hat dem Gerichtshof insofern eine wesentlich weitergehende Kontrollfunktion als dem Gerichtshof der Montangemeinschaft übertragen, als er die Beschlüsse des Rates nicht nur hinsichtlich ihrer formalen Ordnungsmäßigkeit, sondern auch hinsichtlich ihrer materiellen Rechtmäßigkeit der Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs unterworfen hat. Während die Beschlüsse des Ministerrates der Montangemeinschaft von dem Gerichtshof nur wegen Kompetenzüberschreitung oder Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften anfechtbar sind⁸⁵⁾, können hier auf Klage der Kommission oder eines Mitgliedstaates die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen des Rates auch wegen »Verletzung des Vertrages«, wegen Verletzung jeder sonstigen »bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm« oder wegen eines »*détournement de pouvoir*« angefochten⁸⁶⁾ und gegebenenfalls vom Gerichtshof für nichtig und ohne Rechtswirkung (*nul et non avenu*) erklärt werden⁸⁷⁾.

Daraus ergeben sich für die Entscheidungsfreiheit des Rates gewisse

⁸²⁾ Art. 165 Abs. 1; 166, 167. Der Gerichtshof ist gleichzeitig auch für die Atomgemeinschaft zuständig und übernimmt die Funktionen des bisherigen Gerichtshofs der Montangemeinschaft (Art. 3 und 4 des Abkommens über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften).

⁸³⁾ Vgl. darüber Jaenicke, a. a. O., S. 766 ff.

⁸⁴⁾ Art. 164.

⁸⁵⁾ Art. 34 Abs. 3 EGKS-Vertrag.

⁸⁶⁾ Art. 173 Abs. 1.

⁸⁷⁾ Art. 174 Abs. 1.

Schranken, sofern der Vertrag Voraussetzungen und Richtlinien für die vom Rat zu treffenden Entscheidungen aufgestellt hat oder solche Richtlinien sich aus den allgemeinen Zwecken und Zielen des Vertrages ergeben; dies gilt insbesondere für solche Maßnahmen des Rates, die einstimmig beschlossen werden und bei denen der Rat nicht an Vorschläge der Kommission gebunden ist. Dieses Kontrollrecht des Gerichtshofes wird dem »übernationalen« Element in der Willensbildung der Gemeinschaft, auch wo es nur durch Empfehlungen oder Vorschläge mitwirkt, einen größeren Einfluß auf die Beschlüsse des Rates verschaffen und die Möglichkeit ausschließen, daß nationale Sonderinteressen einen bestimmenden Einfluß auf die Willensbildung des Rates gewinnen könnten. Dies wird sich in einer Gewichtsverschiebung zugunsten des übernationalen Elements in der Gemeinschaft auswirken.

Die Frage, wie weit die Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs geht, ist im Verträge nicht geregelt. Die Bestimmung des Montangemeinschaftsvertrages, wonach der Gerichtshof außer bei extremen Fällen einer offensichtlichen Rechtsverletzung oder eines *détournement de pouvoir* nicht berechtigt ist, das Urteil der Hohen Behörde über das Vorliegen einer zur Intervention berechtigenden wirtschaftlichen Situation auf seine Richtigkeit nachzuprüfen⁸⁸⁾, ist im EWG-Vertrage nicht mehr enthalten; ihre Anwendung hatte ohnehin schon in der Rechtsprechung des Montangerichtshofes zu Abgrenzungsschwierigkeiten geführt. Der Gerichtshof wird nunmehr selbst entscheiden können, wo die Grenzen richterlicher Rechtskontrolle zu ziehen sind.

6. Die Finanzierung der Gemeinschaft

Die Finanzierung der Gemeinschaft geschieht durch Beiträge der Mitgliedstaaten nach einem im Verträge festgelegten festen Verteilungsschlüssel⁸⁹⁾, deren Gesamtsumme sich nach dem Haushaltsplan richtet, der vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird, nachdem Kommission und Versammlung Gelegenheit zur Stellungnahme hatten, an die der Rat jedoch nicht gebunden ist⁹⁰⁾.

⁸⁸⁾ Art. 33 Abs. (1) EGKS-Vertrag.

⁸⁹⁾ Art. 200 Ziff. (1), 207 Abs. 2.

⁹⁰⁾ Art. 203 Ziff. (2)-(4). Für den Sozialfonds (Art. 123 ff.), der von der Kommission in Übereinstimmung mit diesbezüglichen Beschlüssen des Rates verwaltet und insbesondere zu Umstellungs-, Umsiedlungs- und Umschulungsbeihilfen für Arbeitskräfte verwendet werden soll, ist ein besonderer Verteilungsschlüssel und ein entsprechendes Abstimmungsverhältnis vorgesehen (Art. 200 Ziff. [2], 203 [5]). Ähnliche Sonderbestimmungen gelten auch für den Entwicklungsfonds für überseeische Gebiete auf Grund des Abkommens über die Assoziierung überseeischer Gebiete.

Die Kommission ist also im Gegensatz zur Hohen Behörde, die über eine selbständige Befugnis zur Festsetzung und Einziehung von Beiträgen von den ihrer Kompetenz unterworfenen Montanunternehmen verfügt, finanziell vom Rat bzw. den darin vertretenen nationalen Regierungen abhängig; diese finanzielle Abhängigkeit wird nicht nur der Kommission Schranken hinsichtlich einer zu großen Ausdehnung ihres Verwaltungsapparates und ihrer Verwaltungstätigkeit auferlegen, sondern kann sich auch auf ihr Gewicht gegenüber dem Rat bei der Willensbildung der Gemeinschaft auswirken. Der Vertrag hat zwar vorgesehen, daß der Rat auf Grund entsprechender Vorschläge der Kommission einstimmig festlegen kann, in welcher Weise die Gemeinschaft statt durch Beiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Einnahmen, insbesondere aus den Einkünften des gemeinsamen Zolltarifs, finanziert werden könnte; ein solcher Beschluß stellt jedoch lediglich eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten dar, da in der Frage der Übertragung von Steuerhoheitsrechten auf die Gemeinschaft der Entscheidung der nationalen Parlamente nicht vorgegriffen werden soll⁹¹⁾.

III. Die Kompetenzaufteilung zwischen Kommission und Rat in den einzelnen Aufgabenbereichen der Gemeinschaft

Die Gewichtsverteilung zwischen Kommission und Rat kann nur dann im richtigen Verhältnis gesehen werden, wenn man untersucht, welche konkreten Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaft mit verbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten getroffen werden können und in welchem Umfange Kommission oder Rat an der Entscheidung dieser Maßnahmen beteiligt sind. Die nachfolgende Darstellung der Entscheidungsbefugnisse der Kommission und des Rates in den einzelnen Aufgabenbereichen soll, ohne erschöpfend sein zu können, den erforderlichen Überblick über die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Kommission und Rat vermitteln.

1. Die Errichtung des gemeinsamen Marktes

a) Die Stufeneinteilung der Übergangszeit

Der Vertrag hat festgelegt, daß der gemeinsame Markt in einer zwölfjährigen Übergangszeit, die in drei Stufen von je vier Jahren eingeteilt ist, zu verwirklichen ist⁹²⁾. Der Übergang von Stufe zu Stufe bis zum endgültigen Zustand ist institutionell von besonderer Bedeutung, weil innerhalb

⁹¹⁾ Art. 201.

⁹²⁾ Art. 8 Ziff. (1).

der einzelnen Stufen jeweils bestimmte Maßnahmen in Angriff zu nehmen sind und die hierzu erforderlichen Entscheidungen, die innerhalb der ersten Stufe meist einen einstimmigen Beschluß des Rates voraussetzen, nach Beginn der zweiten oder dritten Stufe und später durch Mehrheitsbeschluß getroffen werden können.

Der Übergang von der ersten zur zweiten Stufe geschieht nach Ablauf der ersten vier Jahre nicht automatisch, sondern ist zusätzlich an die einstimmige Feststellung des Rates gebunden, daß die Ziele der ersten Stufe erreicht sind. Solange eine solche einstimmige Feststellung nicht zustande kommt, verlängert sich die erste Stufe bis zum Ende des sechsten Jahres; bis dahin also unterliegt der Übergang zur zweiten Stufe dem Veto jedes einzelnen Mitgliedstaates⁹³). Erst nach Ablauf von sechs Jahren kann der Rat den Übergang zur zweiten Stufe mit qualifizierter Mehrheit beschließen⁹⁴); findet ein solcher Beschluß auch dann noch nicht die erforderliche Mehrheit, so entscheidet auf Antrag eines Mitgliedstaates ein *ad hoc* zu bildendes Schiedsgericht⁹⁵). Die Kommission hat nur insofern einen Einfluß auf die vorerwähnten Entscheidungen des Rates, als sie jeweils einen Bericht an den Rat über die erreichten Ziele zu erstatten hat und darin ihre Ansicht zum Ausdruck bringen kann, die jedoch den Rat nicht bindet.

Der Ablauf der zweiten und der dritten Stufe – im letzteren Falle gleichzeitig das Ende der Übergangszeit – tritt nach jeweils vierjähriger Dauer automatisch kraft des Vertrages ein. Die Dauer der zweiten und dritten Stufe kann zwar durch einstimmigen Beschluß des Rates verkürzt oder verlängert werden, jedoch nur auf Grund eines entsprechenden Vorschlages der Kommission⁹⁶); eine Änderung des vertragsgemäßen Ablaufs der Übergangszeit erfordert also immer eine Mitwirkung der Kommission. Die Übergangszeit und die daran gebundenen Sonderregelungen enden spätestens mit Ablauf des fünfzehnten Jahres nach Inkrafttreten des Vertrages, also am

⁹³) Art. 8 Ziff. (3). Dort heißt es zwar Abs. 2 Satz 2, daß ein Mitgliedstaat die Einstimmigkeit nicht verhindern könne, indem er sich auf die Nichterfüllung seiner eigenen Verpflichtungen beruft. Das Veto des betreffenden Mitgliedstaates soll also in diesem Falle als *abus de droit* gewertet werden; ungeklärt ist jedoch geblieben, welche Rechtsfolgen sich dann ergeben. Kann der Gerichtshof der Gemeinschaft die Feststellung treffen, daß ein Mißbrauch des Vetorechts vorliegt und der Beschluß über den Übergang zur zweiten Stufe trotz der Gegenstimme des betreffenden Mitgliedstaates als angenommen gilt? Es wäre zweckmäßig gewesen, auch für diesen Fall das in Art. 8 Ziff. (4) vorgesehene Schiedsgericht zuständig zu machen.

⁹⁴) Art. 8 Ziff. (3) Abs. 4.

⁹⁵) Art. 8 Ziff. (4). Das Schiedsgericht entscheidet ferner, wenn ein überstimmter Mitgliedstaat den mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Übergang zur zweiten Stufe anfecht.

⁹⁶) Art. 8 Ziff. (5).

31. Dezember 1972⁹⁷⁾. Rat und Kommission haben nach dem Vertrage keine Kompetenz, durch ihre Beschlüsse die Übergangszeit über diesen Termin hinaus zu verlängern.

b) Der Abbau der Zölle und Kontingente während der Übergangszeit

Der Vertrag hat den schrittweisen Abbau der zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Aus- und Einfuhrzölle sowie der mengenmäßigen Beschränkungen des Warenverkehrs sowohl zeitlich als ziffernmäßig genau festgelegt⁹⁸⁾. Die Mitgliedstaaten haben zwar noch eine gewisse Freiheit, innerhalb dieses vertraglich festgelegten Rahmens den Abbau des Zoll- oder Kontingentschutzes bestimmter Waren durch vorzeitigen Abbau der Zölle und Kontingente der übrigen Waren hinauszuschieben, sofern nur die geforderten Durchschnittsprozentsätze erreicht werden; jedoch müssen nach Ablauf der einzelnen Stufen bestimmte Mindestziele oder Mindestprozentsätze erreicht werden und nach Ablauf der Übergangszeit alle Handelsbeschränkungen dieser Art vollständig aufgehoben sein. Im übrigen ist es jedem Mitgliedstaat freigestellt, von sich aus vorzeitig seine Zölle und Kontingente gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten herabzusetzen oder aufzuheben⁹⁹⁾. Der Abbau läuft also im ganzen gesehen – vorbehaltlich einer etwaigen Verlängerung der Übergangszeit – automatisch ab, ohne daß es zusätzlicher Entscheidungen der Organe der Gemeinschaft bedarf; jede Änderung des vertraglich festgelegten Ablaufs bedarf einer einstimmigen Entscheidung des Rates auf Grund eines entsprechenden Vorschlages der Kommission¹⁰⁰⁾. Damit ist jede Verzögerung des Abbaues sowohl an die Zustimmung jedes einzelnen Mitgliedstaates als auch an die Mitwirkung der Kommission gebunden.

Im Rahmen des in dieser Weise vertraglich festgelegten Abbauplanes sind dem Rat und der Kommission noch folgende Funktionen zugewiesen: Falls bei der Durchführung des Zoll- und Kontingentabbaues Schwierigkeiten auftreten, kann der Rat auf Grund von entsprechenden Vorschlägen der Kommission durch Richtlinien geeignete Regelungen treffen¹⁰¹⁾; der Rat regelt insbesondere innerhalb der dritten Stufe der Übergangszeit die Anpassung der Zeitfolge des Abbaues an die bis zum Ende der Übergangszeit noch zur Verfügung stehende Zeitspanne, da diese infolge Verlänge-

⁹⁷⁾ Art. 8 Ziff. (6)–(7).

⁹⁸⁾ Art. 12–14, 16–17, 30–34; soweit die mengenmäßigen Beschränkungen auf Transferbeschränkungen für die Bezahlung von Warenlieferungen beruhen, werden diese Beschränkungen in gleicher zeitlicher und prozentualer Stufenfolge abgebaut (Art. 106 Ziff. [1]–[2]).

⁹⁹⁾ Art. 15, 35.

¹⁰⁰⁾ Art. 14 Ziff. (7), 33 Ziff. (8).

¹⁰¹⁾ Art. 14 Ziff. (5).

rung oder Verkürzung der vorhergehenden Stufen verschieden lang sein kann¹⁰²). Da der Vertrag die Zeitfolge nur für Abbau und Beseitigung der Zölle und Kontingente im formellen Sinne, nicht dagegen auch für die Beseitigung sonstiger Abgaben oder Beschränkungen gleicher Wirkung, die sich einer ziffernmäßigen Erfassung entziehen, regeln konnte, ist der Kommission die Aufgabe übertragen, durch Richtlinien den Mitgliedstaaten die Zeitfolge der Aufhebung dieser Abgaben oder Beschränkungen in Anlehnung an die Zeitfolge des Zoll- und Kontingentabbaues vorzuschreiben¹⁰³).

c) Die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern

Der Vertrag hat festgelegt, daß die unterschiedlichen Zollsätze der Mitgliedstaaten gegenüber dritten Ländern im Laufe der Übergangszeit durch einen für alle Mitgliedstaaten einheitlich geltenden gemeinsamen Zolltarif ersetzt werden.

Der Vertrag überläßt es zunächst den Mitgliedstaaten, die einzelnen Zollsätze des künftigen gemeinsamen Tarifs im Wege der Vereinbarung bis zum Ende der ersten Stufe der Übergangszeit festzulegen¹⁰⁴). Die Mitgliedstaaten haben bereits in besonderen Anlagen zum Verträge für einen Teil der Tarifpositionen die Zollsätze des zukünftigen gemeinsamen Tarifs festgelegt und für einen weiteren Teil den Berechnungsmodus bzw. die Höchstgrenzen für die noch festzusetzenden Zollsätze vereinbart; für den Rest sind noch keine Vereinbarungen getroffen. Soweit nicht aus besonderen Gründen höhere oder niedrigere Zollsätze vereinbart werden, gilt die Regel, daß die gemeinsamen Zollsätze dem arithmetischen Mittel der in den vier Zollgebieten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und Beneluxunion) angewandten Zollsätze entsprechen sollen¹⁰⁵).

Wird in den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten bis zum Ende der ersten Stufe der Übergangszeit keine Einigung über alle Zollsätze des gemeinsamen Tarifs erzielt, dann erhält der Rat vom Beginn der zweiten Stufe an die Kompetenz, auf Grund entsprechender Vorschläge der Kommission die noch offenen Zollsätze des gemeinsamen Tarifs festzusetzen; er kann diese Festsetzungen während der Dauer der zweiten Stufe der Übergangszeit nur einstimmig, danach jedoch auch mit qualifizierter Mehrheit treffen¹⁰⁶). Der Rat ist ferner ermächtigt, auftretende Tarifklassifizierungsprobleme zu entscheiden und die erforderlichen Anpassungen zur inneren

¹⁰²) Art. 14 Ziff. (2) (c):

¹⁰³) Art. 13 Ziff. (2).

¹⁰⁴) Art. 19 f.

¹⁰⁵) Art. 19 Ziff. (1) und (2) Abs. 1.

¹⁰⁶) Art. 20 Abs. 3.

Ausgeglichenheit des gesamten Zolltarifsystems mit verbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten vorzunehmen; er trifft diese Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, jedoch auch hier wieder nur auf Grund entsprechender Vorschläge der Kommission ¹⁰⁷⁾.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihre Zolltarife schrittweise in der im Vertrag vorgeschriebenen Zeitfolge und in den vorgeschriebenen Prozentsätzen an den gemeinsamen Zolltarif anzugleichen ¹⁰⁸⁾; sie sind berechtigt, diese Angleichung schon früher als vorgeschrieben vorzunehmen ¹⁰⁹⁾. Der gemeinsame Zolltarif muß spätestens am Ende der Übergangszeit angewendet werden ¹¹⁰⁾. Rat und Kommission sind jedoch ermächtigt, zugunsten eines Mitgliedstaates folgende Ausnahme zu gestatten:

1. Ein Mitgliedstaat kann für die Einfuhr bestimmter Waren aus dritten Ländern, die herkömmlicherweise aus diesen Ländern bezogen worden sind oder die aus den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht in ausreichender Menge bezogen werden können, sowie für die Einfuhr landwirtschaftlicher Produkte Zollkontingente zu niedrigeren Zollsätzen oder zur zollfreien Einfuhr erhalten, sofern dadurch keine Verlagerung der Handelsströme zum Nachteil der übrigen Mitgliedstaaten eintritt ¹¹¹⁾; diese Genehmigung kann im ersteren Falle auf Grund eines entsprechenden Vorschlages der Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ¹¹²⁾, in den beiden letzteren Fällen von der Kommission allein ¹¹³⁾ erteilt werden.

2. Ein Mitgliedstaat kann, wenn ihm die Angleichung seines Zolltarifs an den neuen gemeinsamen Tarif Schwierigkeiten bereitet, von der Kommission ermächtigt werden, diese Angleichung für bestimmte Zollpositionen aufzuschieben; die Kommission darf diese Ermächtigung jedoch nur für eine begrenzte Zeit und nur für so viele Zollpositionen erteilen, daß dadurch nicht mehr als 5 % der Einfuhr aus dritten Ländern betroffen wird ¹¹⁴⁾.

d) Die Liberalisierung des Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten

Der Vertrag hat festgelegt, daß spätestens am Ende der Übergangszeit die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ¹¹⁵⁾, das freie Niederlassungsrecht für

¹⁰⁷⁾ Art. 21.

¹⁰⁸⁾ Art. 23 Ziff. (1).

¹⁰⁹⁾ Art. 24.

¹¹⁰⁾ Art. 23 Ziff. (3).

¹¹¹⁾ Art. 25.

¹¹²⁾ Art. 25 Ziff. (1).

¹¹³⁾ Art. 25 Ziff. (2) und (3).

¹¹⁴⁾ Art. 26.

¹¹⁵⁾ Art. 48 Ziff. (1). Sie gilt jedoch nicht für die Bediensteten der öffentlichen Verwaltungen (Art. 48 Ziff. (4)).

die Staatsangehörigen und Unternehmen eines Mitgliedstaates einschließlich nicht diskriminierender Zulassung zur Berufs- und Gewerbeausübung¹¹⁶⁾, die Freiheit in Bezug auf das Angebot und die Annahme von Dienstleistungen¹¹⁷⁾ sowie der freie Kapitalverkehr¹¹⁸⁾ innerhalb der Grenzen der Gemeinschaft hergestellt sein muß. Der Vertrag hat sich mit der Festlegung dieser Ziele begnügt und im übrigen lediglich die Kompetenzen der Organe der Gemeinschaft und das Verfahren für die schrittweise Durchführung der Liberalisierungsmaßnahmen geregelt. Der Vertrag sieht daher zunächst vor, daß der Rat innerhalb der ersten Stufe der Übergangszeit ein allgemeines Programm zur Aufhebung der noch bestehenden Beschränkungen aufstellt¹¹⁹⁾ und dann anschließend auf Grund dieses Programmes oder – falls über ein solches allgemeines Programm keine Einigkeit erzielt werden kann oder der Vertrag die Aufstellung eines solchen Programmes nicht vorschreibt¹²⁰⁾ – auch ohne ein solches die erforderlichen Richtlinien an die Mitgliedstaaten zur Durchführung der Liberalisierung erläßt¹²¹⁾.

Für diese Beschlüsse des Rates hat der Vertrag folgende Erfordernisse aufgestellt: Das allgemeine Liberalisierungsprogramm kann nur einstimmig beschlossen werden¹²²⁾; die Richtlinien zur Durchführung der Liberalisierung und Koordinierung können innerhalb der ersten Stufe der Übergangszeit ebenfalls nur einstimmig, später jedoch teilweise auch mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden¹²³⁾. Eine erleichterte Regelung gilt für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte; hier kann der Rat sofort mit einfacher Mehrheit Richtlinien an die Mitgliedstaaten und, soweit erforderlich, unmittelbar anwendbare Verordnungen zur Sicherstellung der Freizügigkeit erlassen¹²⁴⁾.

¹¹⁶⁾ Art. 52. Auch hier sind Berufsausübungen und Tätigkeiten, die mit Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, ausgenommen (Art. 55 Abs. 1).

¹¹⁷⁾ Art. 59. Für die Liberalisierung auf dem Gebiete des Verkehrs gelten die besonderen Vorschriften in Art. 75.

¹¹⁸⁾ Art. 67. Kapitalbewegungen brauchen jedoch nur insoweit liberalisiert zu werden, als dies für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes notwendig ist.

¹¹⁹⁾ Art. 54 Ziff. (1), 63 Ziff. (1).

¹²⁰⁾ Für die Aufhebung der Beschränkungen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der Beschränkungen des Kapitalverkehrs ist die Aufstellung eines Programmes nicht vorgesehen.

¹²¹⁾ Art. 54 Ziff. (2), 56, 57, 63. Diese Liberalisierung hat gleichfalls die entsprechende Liberalisierung des zugehörigen Zahlungsverkehrs zur Folge (Art. 106 Ziff. (1)–(2)).

¹²²⁾ Art. 54 Ziff. (1) für die Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit; Art. 63 Ziff. (1) für die Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs.

¹²³⁾ Art. 54 Ziff. (2), 56 Ziff. (2), 57 Ziff. (1)–(2), 63 Ziff. (2), 69.

¹²⁴⁾ Art. 49; lediglich das Problem der gegenseitigen Anrechnung der gezahlten Sozialversicherungsbeiträge beim Arbeitsplatzwechsel in einen anderen Mitgliedstaat muß durch einstimmige Beschlüsse geregelt werden (Art. 51).

Die Mitwirkung der Kommission ist dadurch sichergestellt, daß alle Beschlüsse des Rates entsprechende Vorschläge der Kommission voraussetzen.

2. Die Regeln für das Verhalten der Mitgliedstaaten und Unternehmen innerhalb des gemeinsamen Marktes

Der Vertrag hat diese – auf der Konzeption einer kontrollierten Wettbewerbswirtschaft beruhenden – Regeln teilweise in konkreten Einzelbestimmungen, meist jedoch nur in Grundsätzen festgelegt; im letzteren Falle hat er Rat und Kommission ermächtigt, diese Regeln durch Richtlinien und Verordnungen näher zu präzisieren.

a) Das Diskriminierungsverbot

Art. 7 des Vertrages verbietet im Kompetenzbereich der Gemeinschaft generell jede Diskriminierung aus nationalen Gründen, soweit nicht Ausnahmen zugelassen sind. In zahlreichen weiteren Bestimmungen des Vertrages sind Anwendungsfälle des Diskriminierungsverbotes in den verschiedenen Sachbereichen der Gemeinschaft geregelt¹²⁵). Es kann hier dahingestellt bleiben, inwieweit das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 7 mit Rücksicht auf die konkreten Einzelregelungen ein selbständig anwendbarer Rechtssatz ist. Selbst wenn man annimmt, daß es die Mitgliedstaaten als solche verpflichtet, Rechtsetzungs- oder Verwaltungsmaßnahmen, die diskriminierenden Charakter gegenüber den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten haben, zu unterlassen bzw. vorhandene Diskriminierungen zu beseitigen, so ist doch sehr zweifelhaft, ob das Diskriminierungsverbot in dieser allgemeinen Form ohne nähere Durchführungsbestimmungen unmittelbarer Anwendung im innerstaatlichen Recht fähig ist. Deshalb ermächtigt Art. 7 Abs. 2 den Rat, auf Grund entsprechender Vorschläge der Kommission mit qualifizierter Mehrheit jede »Regelung (*réglementation*)« für das Verbot solcher Diskriminierungen zu treffen. Die Wahl des Ausdruckes »Regelung« läßt darauf schließen, daß dem Rat hier freigestellt werden soll, in welcher der zulässigen Rechtsformen er diese Regelung treffen will, so daß ihm damit die Befugnis gegeben ist, das Diskriminierungsverbot nicht nur durch Richtlinien an die Mitgliedstaaten näher zu konkretisieren, sondern auch im Wege einer Verordnung durch Aufstellung konkreter Verbotstatbestände im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten anwendbar zu machen und ihm auf diese Weise eine umfassende Geltung

¹²⁵) So z. B. in Art. 40, 44, 45, 48 Ziff. (2), 67 Ziff. (1), 79, 95.

zu sichern. Dabei wird die Kontrolle der Beachtung des Diskriminierungsverbots Angelegenheit der Kommission sein.

b) Das Verbot staatlicher Subventionen

Der Vertrag verbietet – vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen – staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen jeder Art, sofern sie durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder bestimmter Unternehmensgruppen den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen¹²⁶⁾. Der Vertrag sieht jedoch vor, daß solche Beihilfen von den Organen der Gemeinschaft unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen werden können:

1. Der Vertrag zählt eine Reihe von Beihilfen auf, die wegen ihres Zweckes als vereinbar mit dem gemeinsamen Markt betrachtet werden können¹²⁷⁾. In diesen Fällen ist die Kommission für die Entscheidung zuständig, ob die Beihilfe zuzulassen ist¹²⁸⁾.

2. Die Liste der zulassungsfähigen Beihilfen kann auf Grund entsprechender Vorschläge der Kommission durch einen Beschluß des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden kann, erweitert werden¹²⁹⁾. Auch hier ist dann wieder die Kommission zuständig, im konkreten Anwendungsfall über die Zulassung der Beihilfe zu entscheiden¹³⁰⁾.

3. Der Rat kann schließlich, wenn außergewöhnliche Umstände dies rechtfertigen, durch einstimmigen Beschluß, wobei eine Mitwirkung der Kommission nicht erforderlich ist, auf Antrag eines Mitgliedstaates Beihilfen jeder Art für zulässig erklären, auch wenn sie nach den vorerwähnten Bestimmungen nicht zulassungsfähig wären¹³¹⁾.

¹²⁶⁾ Art. 92 Ziff. (1). Ausgenommen von dem Verbot sind Beihilfen bestimmter Art, wie z. B. Beihilfen sozialer Art an Verbraucher, Ausgleichsmaßnahmen für Schäden durch Naturkatastrophen oder Hilfsmaßnahmen für Berlin und die deutschen Zonenrandgebiete (Art. 92 Ziff. 2).

¹²⁷⁾ Art. 92 Ziff. (3): »a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht; b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates; c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Beihilfen für den Schiffsbau, soweit sie am 1. Januar 1957 bestanden und lediglich einem fehlenden Zollschutz entsprechen, werden jedoch entsprechend den für die Abschaffung der Zölle geltenden Bestimmungen und vorbehaltlich der Vorschriften dieses Vertrags über die gemeinsame Handelspolitik gegenüber dritten Ländern schrittweise abgebaut.«

¹²⁸⁾ Art. 93 Ziff. (2)–(3).

¹²⁹⁾ Art. 92 Ziff. (3) (d).

¹³⁰⁾ Art. 93 Ziff. (2)–(3) in Verbindung mit Art. 92 Ziff. (3) (d).

¹³¹⁾ Art. 93 Ziff. (2) Abs. 3–4.

Abgesehen von der zuletzt erwähnten, für Sonderfälle gedachten Ausnahmebefugnis des Rates ist also die Kommission für die Anwendung des Subventionsverbotes maßgebend; sie muß sich jedoch dabei an die Richtlinien des Vertrages oder, sofern der Rat weitere Gruppen von Beihilfen für genehmigungsfähig erklärt, an die Richtlinien des Rates halten.

c) *Die Verhinderung und Kontrolle von Wettbewerbsbeschränkungen*

Der Vertrag hat festgelegt, daß Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen (*pratiques concertées*) der Unternehmen, die den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes verhindern, beschränken oder verfälschen¹³²⁾, sowie alle Praktiken, die eine mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung darstellen¹³³⁾, sofern dadurch der Handel zwischen den Mitgliedstaaten berührt wird, mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten sind. Der Vertrag zählt einerseits, ohne damit erschöpfend sein zu wollen, eine Anzahl Praktiken auf (wie z. B. Preisfestsetzungen, Produktions- und Absatzbeschränkungen, Aufteilungen der Märkte, Diskriminierungen zwischen Lieferanten oder Kunden) die *per se* als wettbewerbsbeschränkend gelten¹³⁴⁾, und läßt andererseits Ausnahmen von dem Verbot zu, wenn die Wettbewerbsbeschränkungen zur Verbesserung der Produktion oder Verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts notwendig sind und den Wettbewerb nicht wesentlich einschränken¹³⁵⁾.

Auf die bekannte Streitfrage, inwieweit diese Grundsätze unmittelbar anwendbares Recht sind und bereits jetzt von den nationalen Behörden und Gerichten beachtet werden müssen, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher eingegangen werden¹³⁶⁾; auf jeden Fall hat der Vertrag vorgesehen, daß der Rat zur Verwirklichung dieser Grundsätze Richtlinien und Verordnungen zu erlassen hat. Diese Richtlinien und Verordnungen können vom Rat innerhalb der ersten drei Jahre der Übergangszeit nur einstimmig, später jedoch auch mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wer-

¹³²⁾ Art. 85.

¹³³⁾ Art. 86.

¹³⁴⁾ Art. 85 Ziff. (1), 86 Abs. 2.

¹³⁵⁾ Art. 85 Ziff. (3).

¹³⁶⁾ Vgl. hierzu neustens: Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht, Das Verhältnis des deutschen Kartellrechts zu den kartellrechtlichen Vorschriften des Vertrags über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Gutachten Frankfurt/Main, 1958); H. P e t e r s, Die Wettbewerbsbestimmungen für den Gemeinsamen Markt (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Jg. 1, 1958, S. 126-128, 146-149).

den; sie setzen in jedem Falle entsprechende Vorschläge der Kommission voraus¹³⁷⁾.

Die Kommission ist durch den Vertrag ermächtigt, schon vor dem Erlaß dieser Richtlinien und Verordnungen des Rates die Einhaltung der oben erwähnten Grundsätze in den Mitgliedstaaten zu kontrollieren, wobei die nationalen Behörden Amtshilfe zu leisten haben; die Kommission kann, falls der betreffende Mitgliedstaat keine Abhilfe trifft, in einer förmlichen Entscheidung die Zuwiderhandlung feststellen und die übrigen Mitgliedstaaten zu Ausgleichsmaßnahmen ermächtigen¹³⁸⁾. Im übrigen wird es Sache des Rates sein, in seinen Verordnungen die Kontroll- und Sanktionsbefugnisse der Kommission auf diesem Sachgebiet festzulegen.

d) Wettbewerbsverfälschende Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen

Die Disparität der wirtschaftsrechtlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungsvorschriften, die zwischen den Mitgliedstaaten besteht, kann die Wettbewerbsbedingungen verändern und damit das Funktionieren des gemeinsamen Marktes beeinträchtigen. Der Vertrag sieht daher die Harmonisierung solcher Gesetzgebungs- und Verwaltungsvorschriften vor, insbesondere z. B. die Harmonisierung der verschiedenen Systeme der indirekten Steuern sowie die Angleichung sonstiger Vorschriften, die sich auf das Funktionieren des gemeinsamen Marktes auswirken; der Rat kann hierzu auf Grund entsprechender Vorschläge der Kommission durch einstimmigen Beschluß Richtlinien an die Mitgliedstaaten erlassen¹³⁹⁾.

Stellt die Kommission fest, daß eine Disparität in den Gesetzgebungs- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten – gleichgültig ob diese bereits vorhanden war oder durch neu erlassene Vorschriften verursacht worden ist – die Wettbewerbsbedingungen auf dem gemeinsamen Markt verfälscht, und kommen die betreffenden Mitgliedstaaten den Empfehlungen der Kommission nicht nach, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission die erforderlichen Richtlinien an die betreffenden Mitgliedstaaten richten, wobei der Rat diese Richtlinien während der ersten Stufe der Übergangszeit nur einstimmig, später auch mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann¹⁴⁰⁾.

¹³⁷⁾ Art. 87 Ziff. (1).

¹³⁸⁾ Art. 89.

¹³⁹⁾ Art. 99 f.

¹⁴⁰⁾ Art. 101 f.

e) *Die Sonderbehandlung der Landwirtschaft innerhalb des gemeinsamen Marktes*

Die Regeln des gemeinsamen Marktes finden auf die Landwirtschaft, obwohl die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Zölle und Kontingente auch für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse abgebaut werden müssen¹⁴¹⁾, nur eine sehr eingeschränkte Anwendung:

1. Die Regeln über die Wettbewerbsbeschränkungen und Subventionen finden auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und auf den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als es der Rat bestimmt, so daß die nationalen Marktordnungen einschließlich der Subventionssysteme zunächst unberührt bleiben¹⁴²⁾.

2. Die Mitgliedstaaten sind berechtigt, zum Schutze ihrer Landwirtschaft ein nicht diskriminierendes Mindestpreissystem für landwirtschaftliche Erzeugnisse aufrechtzuerhalten oder einzuführen, vorausgesetzt, daß dadurch der Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt wird¹⁴³⁾; der Rat kann objektive Maßstäbe für die Zulässigkeit und Höhe solcher Mindestpreissysteme festlegen¹⁴⁴⁾, an die die Mitgliedstaaten ihre Mindestpreise anzugleichen haben¹⁴⁵⁾, und von der dritten Stufe der Übergangszeit an auch ohne vorherige Festlegung solcher objektiven Maßstäbe über die Zulässigkeit der nationalen Mindestpreissysteme entscheiden¹⁴⁶⁾.

3. Der Rat kann die nationalen Marktordnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse durch eine gemeinsame, jede nationale Diskriminierung ausschließende Marktordnung für alle Mitgliedstaaten ersetzen; diese Marktordnung kann insbesondere auch Preisregelungen und Subventionen enthalten¹⁴⁷⁾.

Der Rat kann die im Rahmen dieser Vertragsbestimmungen vorgesehenen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen während der beiden ersten Stufen der Übergangszeit nur einstimmig, später auch mit qualifizierter Mehrheit beschließen, in allen Fällen jedoch nur auf Grund entsprechender Vorschläge der Kommission¹⁴⁸⁾.

Soweit die nationale Marktordnung eines Mitgliedstaates die Wettbewerbslage gleichartiger Erzeugnisse in einem anderen Mitgliedstaat beeinträchtigt, kann die Kommission den letzteren zur Erhebung entsprechender Ausgleichsabgaben für die Einfuhr aus dem ersteren ermächtigen¹⁴⁹⁾.

¹⁴¹⁾ Art. 38 Ziff. (2).

¹⁴²⁾ Art. 42.

¹⁴³⁾ Art. 44 Ziff. (1), (2), (4).

¹⁴⁴⁾ Art. 44 Ziff. (3).

¹⁴⁵⁾ Art. 44 Ziff. 4 Abs. 2.

¹⁴⁶⁾ Art. 44 Ziff. (5)–(6).

¹⁴⁷⁾ Art. 40, 43.

¹⁴⁸⁾ Art. 43 Ziff. (2), Abs. 3; Art. 43 Ziff. (3); Art. 44 Ziff. (3), (5).

¹⁴⁹⁾ Art. 46.

3. Der Außenhandel mit dritten Ländern

Der Vertrag hat festgelegt, daß die Mitgliedstaaten ihre Handelsbeziehungen zu dritten Ländern während der Übergangszeit so koordinieren, daß die Gemeinschaft nach Beendigung der Übergangszeit eine einheitliche Außenhandelspolitik führen kann¹⁵⁰). Die Kommission ist zuständig, dem Rat Vorschläge für das während der Übergangszeit anzuwendende Koordinierungsverfahren und für die Vereinheitlichung der Handelspolitik gegenüber dritten Ländern zu unterbreiten¹⁵¹); Beschlüsse hierüber trifft der Rat zunächst einstimmig, vom Beginn der dritten Stufe der Übergangszeit an mit qualifizierter Mehrheit¹⁵²).

Mit der Festlegung und Einführung des gemeinsamen Zolltarifs geht die handelspolitische Entscheidungsgewalt von den einzelnen Mitgliedstaaten auf den Rat über; dieser erhält folgende Zuständigkeiten:

1. Änderungen des gemeinsamen Zolltarifs – sofern sie autonom, d. h. nicht auf Grund eines Handelsabkommens mit dritten Ländern vorgenommen werden – können nur noch durch einstimmige Entscheidung des Rates erfolgen¹⁵³); vorübergehende Herauf- oder Herabsetzungen einzelner Zollsätze um nicht mehr als 20 % können nach dem Ende der Übergangszeit auf Grund eines entsprechenden Vorschlages der Kommission ausnahmsweise auch mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden¹⁵⁴).

2. Verhandlungen über Abkommen mit dritten Ländern, die den gemeinsamen Zolltarif betreffen, können schon während der Übergangszeit nur auf Initiative des Rates eingeleitet werden¹⁵⁵); nach dem Ende der Übergangszeit ist der Rat für Handelsabkommen jeder Art mit dritten Ländern zuständig¹⁵⁶). Die Führung der Verhandlungen selbst geschieht zwar durch die Kommission, die hierzu vom Rat ermächtigt wird¹⁵⁷); der Rat kann jedoch der Kommission für die Verhandlungen verbindliche Richtlinien erteilen¹⁵⁸). Außerdem wird der Kommission ein *ad hoc*-Ausschuß des Rates für die Verhandlungen beigegeben¹⁵⁹). Der Abschluß der ausgehandelten Abkommen geschieht dann wieder durch den Rat im Namen der Gemein-

¹⁵⁰) Art. 111 Ziff. (1), (4)–(5).

¹⁵¹) Art. 111 Ziff. (1) Abs. 2.

¹⁵²) Art. 111 Ziff. (3); Art. 112.

¹⁵³) Art. 28 Abs. 1.

¹⁵⁴) Art. 28 Abs. 2.

¹⁵⁵) Art. 111 Ziff. (2) Abs. 1.

¹⁵⁶) Art. 113 Ziff. (1), (3).

¹⁵⁷) Art. 111 Ziff. (2) Abs. 2; Art. 113 Ziff. (3) Abs. 1.

¹⁵⁸) Art. 111 Ziff. (2) Abs. 3; Art. 113 Ziff. (3) Abs. 2.

¹⁵⁹) Art. 111 Ziff. (2) Abs. 3; Art. 113 Ziff. (3) Abs. 2.

schaft¹⁶⁰). Bei der Ausübung dieser handelspolitischen Befugnisse kann der Rat zunächst nur einstimmig, vom Beginn der dritten Stufe der Übergangszeit an auch mit qualifizierter Mehrheit ohne Mitwirkung der Kommission entscheiden¹⁶¹); die Kommission kann lediglich dem Rat Empfehlungen unterbreiten.

3. Nach dem Ende der Übergangszeit ist der Rat nicht nur für Änderungen des Zolltarifs und für den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, sondern ganz allgemein für eine einheitliche Handelspolitik der Gemeinschaft gegenüber dritten Ländern zuständig, insbesondere auch für handelspolitische Liberalisierungs- oder Schutzmaßnahmen gegenüber dritten Ländern (Kontingentierung, Antidumping- und Ausgleichszölle)¹⁶²) sowie für ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten in den internationalen Wirtschaftsorganisationen¹⁶³). Über diese handelspolitischen Maßnahmen kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, sofern entsprechende Vorschläge der Kommission vorliegen¹⁶⁴).

Über die Zulässigkeit von Schutzmaßnahmen, die ein einzelner Mitgliedstaat wegen besonderer Auswirkungen der handelspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft auf seine nationale Wirtschaft für erforderlich hält oder wegen Dringlichkeit bereits ergriffen hat, entscheidet die Kommission¹⁶⁵).

4. Die Koordinierung sonstiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Der Vertrag geht nicht so weit, die Wirtschaftspolitik in ihrem vollen Umfange aus der Kompetenz der Mitgliedstaaten in die Kompetenz der Gemeinschaft zu überführen; der Vertrag hat zwar den Organen der Gemeinschaft auf bestimmten Gebieten wie z. B. in Angelegenheiten des gemeinsamen Marktes und des Außenhandels mit dritten Ländern ausschließlich wirtschaftspolitische Entscheidungsbefugnisse übertragen, im übrigen aber lediglich eine Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten vorgesehen. Rat und Kommission haben hierzu folgende Befugnisse:

a) Konjunkturpolitik

Der Vertrag hat festgelegt, daß die Mitgliedstaaten die Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten wer-

¹⁶⁰) Art. 114.

¹⁶¹) Art. 111 Ziff. (3); 113 Ziff. (4); 114.

¹⁶²) Art. 113 Ziff. (1).

¹⁶³) Art. 116 Abs. 1.

¹⁶⁴) Art. 113 Ziff. (2), (4); 116 Abs. 1 Satz 2.

¹⁶⁵) Art. 115.

den¹⁶⁶⁾. Der Rat ist zuständig, auf Vorschlag der Kommission einstimmig der Lage entsprechende konjunkturpolitische Maßnahmen zu beschließen¹⁶⁷⁾ und auf Grund eines solchen Beschlusses, soweit noch erforderlich, von der Kommission vorzuschlagende Richtlinien an die Mitgliedstaaten über die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen zu erlassen; zum Erlaß dieser Richtlinien genügt eine qualifizierte Mehrheit des Rates¹⁶⁸⁾.

b) Währungspolitik

Der Vertrag verpflichtet die Mitgliedstaaten auf dem Gebiete der Währungspolitik zu enger Zusammenarbeit¹⁶⁹⁾. Ein aus Finanzexperten der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammengesetzter ständiger Währungsausschuß beobachtet laufend die Währungs- und Finanzlage der Mitgliedstaaten und berichtet an Rat und Kommission¹⁷⁰⁾. Gerät ein Mitgliedstaat in Zahlungsbilanzschwierigkeiten und sind diese Schwierigkeiten geeignet, das Funktionieren des gemeinsamen Marktes oder die gemeinschaftliche Außenhandelspolitik zu gefährden, so empfiehlt die Kommission zunächst dem betreffenden Mitgliedstaat geeignete Abhilfemaßnahmen; erweisen sich diese oder sonstige von dem betreffenden Mitgliedstaat ergriffenen Maßnahmen als ungenügend, so kann der Rat die übrigen Mitgliedstaaten zu Beistandsmaßnahmen verpflichten¹⁷¹⁾; beschließt der Rat trotz Empfehlung der Kommission keine Beistandsmaßnahmen oder sind auch diese nicht ausreichend, so kann die Kommission den in Schwierigkeiten befindlichen Mitgliedstaat zu besonderen von ihr festzulegenden Schutzmaßnahmen ermächtigen¹⁷²⁾; jedoch kann der Rat diese Entscheidung der Kommission abändern¹⁷³⁾ oder, wenn der betreffende Mitgliedstaat auf eigene Initiative Schutzmaßnahmen ergriffen hat, die Änderung oder Aufhebung dieser Schutzmaßnahmen anordnen¹⁷⁴⁾. In allen diesen Fällen kann der Rat seine Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit treffen, wobei die Kommission nur durch Empfehlungen mitwirken kann.

c) Sozialpolitik

Der Vertrag hat auf diesem Gebiet lediglich vorgesehen, daß der Rat durch einstimmigen Beschluß die Kommission mit der Durchführung ge-

¹⁶⁶⁾ Art. 103 Ziff. (1).

¹⁶⁷⁾ Art. 103 Ziff. (2).

¹⁶⁸⁾ Art. 103 Ziff. (3).

¹⁶⁹⁾ Art. 104, 105 Ziff. (1), 106 Ziff. (4), 107 Ziff. (1).

¹⁷⁰⁾ Art. 105 Ziff. (2).

¹⁷¹⁾ Art. 108 Ziff. (1)-(2).

¹⁷²⁾ Art. 108 Ziff. (3) Abs. 1.

¹⁷³⁾ Art. 108 Ziff. (3) Abs. 2.

¹⁷⁴⁾ Art. 109 Ziff. (3).

meinsamer sozialpolitischer Maßnahmen beauftragen und sie hierzu mit den erforderlichen Befugnissen ausstatten kann.

5. Schutzmaßnahmen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten

Der Vertrag hat in zahlreichen Bestimmungen, die zum Teil bereits erwähnt wurden, festgelegt, unter welchen Voraussetzungen einem Mitgliedstaat gestattet werden kann, mit Rücksicht auf Schwierigkeiten, die in seiner Wirtschaft oder in einem seiner Wirtschaftszweige durch die Maßnahmen zur Errichtung des gemeinsamen Marktes, durch handels- oder wirtschaftspolitische Maßnahmen der Gemeinschaft, durch Maßnahmen der anderen Mitgliedstaaten oder aus sonstigen Gründen entstanden sind, Ausgleichs- oder Schutzmaßnahmen bestimmter Art (z. B. Ausgleichsabgaben, Subventionen, Kontingentierungsmaßnahmen usw.) zu ergreifen, über deren Zulässigkeit in der Regel die Kommission¹⁷⁵⁾, in einzelnen Fällen auch der Rat¹⁷⁶⁾ entscheidet. Darüber hinaus ist während der Übergangszeit die Kommission allgemein befugt, einem Mitgliedstaat Schutzmaßnahmen zu gestatten, wobei die Kommission, soweit und solange dies unbedingt erforderlich ist, den betreffenden Mitgliedstaat von den Vorschriften des Vertrages dispensieren kann¹⁷⁷⁾.

IV. Der übernationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Aus der vorstehenden Übersicht über die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen Rat und Kommission in den verschiedenen Aufgabengebieten der Gemeinschaft erlaubt sich folgende Feststellungen:

1. Die Kompetenzregelung entspricht den Empfehlungen des Messina-Ausschusses, soweit sie dem Rat wirtschaftspolitische Entscheidungen, der Kommission die Durchführung der durch den Vertrag oder durch Entscheidungen des Rates festgelegten wirtschaftspolitischen Maßnahmen überläßt.

2. Die Kompetenzregelung macht, jedoch in sehr viel weiterem Umfang als es die Empfehlungen des Messina-Ausschusses vorgesehen hatten, von dem verfahrensrechtlichen Mittel Gebrauch, die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Rates von entsprechenden Vorschlägen der Kommission abhängig

¹⁷⁵⁾ Art. 17 Ziff. (4), 25, 26, 37 Ziff. (3), 46, 73 Ziff. (1) Abs. 1, 89 Ziff. (2), 91 Ziff. (1), 107, 108 Ziff. (3), 109, 115, 134.

¹⁷⁶⁾ Art. 70, 73 Ziff. (1) Abs. 2, 108 Ziff. (3), 109; Protokoll betr. Frankreich; Protokoll betr. Luxemburg.

¹⁷⁷⁾ Art. 226.

zu machen. Diese Form der Mitwirkung der Kommission ist bei fast allen Maßnahmen und Anordnungen des Rates vorgesehen; nur einige wenige, überwiegend politische Entscheidungen sind dem Rat allein überlassen geblieben.

3. Die Kommission hat aber nicht nur dort, wo der Rat an ihre Vorschläge gebunden ist, sondern auch in den Fällen, in denen der Rat durch einstimmigen Beschluß über ihre Vorschläge hinweggehen kann, durch ihr Mitwirkungsrecht einen Einfluß auf Entscheidungen des Rates, weil der Rat nicht ohne zwingende politische Gründe von den auf Grund objektiver Maßstäbe ausgearbeiteten Vorschlägen der Kommission abweichen wird.

Der übernationale Charakter einer zwischenstaatlichen Organisation hängt davon ab, in welchem Umfange ihre für die Mitgliedstaaten verbindlichen Entscheidungen von übernationalen Organen erlassen, inhaltlich bestimmt oder kontrolliert werden. Die umfassenden Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse der Kommission, unterstützt durch die Rechtskontrolle des Gerichtshofs über die Beschlüsse des Rates, lassen es daher gerechtfertigt erscheinen, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als eine übernationale Gemeinschaft zu qualifizieren.

Dieser Beurteilung kann nicht entgegengehalten werden, daß der Rat, soweit er entscheidet, durch einstimmigen Beschluß über die Vorschläge der Kommission hinweg gehen kann. Die Organisationsform der übernationalen Gemeinschaft ist weder dafür bestimmt noch dazu geeignet, übernationalen Organen selbständige politische Entscheidungsbefugnisse zu übertragen und sie zu einer den Mitgliedstaaten übergeordneten politischen Instanz zu machen; der Zweck der Gründung einer übernationalen Gemeinschaft besteht vielmehr darin, durch Einschaltung übernationaler Organe die Formung einer gemeinschaftlichen Politik der Mitgliedstaaten auf den Aufgabengebieten der Gemeinschaft zu fördern und, soweit eine solche gemeinschaftliche Politik vertraglich festgelegt oder beschlossen ist, ihre einheitliche, von nationalen Sonderinteressen unbeeinflusste Durchführung zu sichern. Wenn hier im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den auf einstimmigen Beschlüssen des Rates beruhenden Entscheidungen, die insoweit Ausdruck einer gemeinschaftlichen Politik der Mitgliedstaaten sind, Vorrang gegeben wird, so steht dies nicht im Gegensatz zu den Funktionen der übernationalen Organe der Gemeinschaft, sondern ist eine notwendige Ergänzung ihrer Funktionen, damit sich die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft veränderten oder unvorhergesehenen Situationen anpassen kann.