

**Veröffentlichungen
der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer**

=====
Heft 23
=====

**Bewahrung und Veränderung
demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungs-
struktur in den internationalen Gemeinschaften**

—————
Verwaltung und Schule

Berichte

von

Joseph H. Kaiser und Peter Badura
Hans-Ulrich Evers und Ernst-Werner Fuß
und

Aussprache zu den Berichten
in den Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer
zu Kiel vom 9. bis 12. Oktober 1964



Berlin 1966

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung / J. Guttentag, Verlags-
buchhandlung / Georg Reimer / Karl J. Trübner / Veit & Comp.

Archiv-Nr. 2 489 66 1

Satz und Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

**Alle Rechte, einschließlich des Rechtes der Herstellung
von Fotokopien und Mikrofilmen, vorbehalten**

Inhalt

Erster Beratungsgegenstand:

Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften

1. Bericht von Professor Dr. Joseph H. Kaiser
Leitsätze des Berichterstatters 1
2. Mitbericht von Professor Dr. Peter Badura
Leitsätze des Mitberichterstatters 34
3. Aussprache und Schlußworte 105

Zweiter Beratungsgegenstand:

Verwaltung und Schule

1. Bericht von Professor Dr. Hans-Ulrich Evers
Leitsätze des Berichterstatters 147
 2. Mitbericht von Professor Dr. Ernst-Werner Fuß
Leitsätze des Mitberichterstatters 199
 3. Aussprache und Schlußworte 249
- Verzeichnis der Redner 288
- Verzeichnis der Mitglieder der Vereinigung der Deutschen
Staatsrechtslehrer 289
- Satzung der Vereinigung 298

Erster Beratungsgegenstand:

Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungs- struktur in den internationalen Gemeinschaften

1. Bericht von Professor Dr. Joseph H. Kaiser, Freiburg

Der Vorstand unserer Vereinigung hat die deutschen Staatsrechtslehrer eingeladen, einem Phänomen, das nicht Staatsqualität hat, heute ihre Aufmerksamkeit zuzuwenden. Die Affinität zum Staatsrecht ist dennoch nicht zweifelhaft. So verschiedenartig die Gemeinschaften sind, die ich hier zu nennen habe, ihnen ist jedenfalls gemeinsam, daß sie zwar nicht Staaten sind, in einigen Grundzügen ihrer Struktur jedoch entweder funktionale Staatsmerkmale aufweisen oder aber Charakteristika erkennen lassen, die noch in einer wenigstens entfernten Analogie zum staatlichen Recht aufgefaßt werden können und die darum einer staatsrechtlichen wie einer völkerrechtlichen Fragestellung zugänglich sind. Dabei wird sich zeigen, daß die Unterscheidung zwischen diesen beiden Blickpunkten ihre eigene Problematik hat.

Der Stoff dieses Themas ist zwischen Herrn Badura und mir so aufgeteilt, daß in dem zweiten Referat die Auswirkung des Organhandelns dieser Gemeinschaften auf das Verfassungsleben der Mitgliedstaaten, insbesondere auf die demokratische und rechtsstaatliche Verfassung der Bundesrepublik, erörtert wird; außerdem wird Herr Badura über die Rechtsetzung durch die Gemeinschaften sprechen. Meine Aufgabe ist es demgegenüber, Wirklichkeit und Möglichkeit demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur auf der Ebene der internationalen Gemeinschaften darzustellen. Eine hermetische Trennung der Bereiche erschien uns jedoch nicht sachgerecht und auch deshalb nicht erstrebenswert, weil wir gewisse Meinungsunterschiede nicht verschweigen wollten.

I.

Welchen Sinn hat es, von Demokratie und Rechtsstaat in internationalen Gemeinschaften zu sprechen? Demokratie ist

nicht denkbar ohne die Realität eines Kratos, dessen Inhaber der Demos sein kann. Nur wo es eine öffentliche Gewalt gibt, erhebt sich das Postulat, daß sie demokratisch konstituiert sei, und nur wo diese öffentliche Gewalt in den Rechtsbereich von natürlichen und juristischen Personen, von Gruppen oder von Rechtsgemeinschaften eingreifen kann, stellt sich die Aufgabe ihrer rechtsstaatlichen Verfassung. Aber auch überall, in jeder internationalen Gemeinschaft, wo das der Fall ist, sind Demokratie und Rechtsstaat unabdingbare Postulate.

Das ist eine Prämisse dieses Berichts, die als Postulat, wie ich meine, eines Beweises nicht bedarf. Der Verfassungssatz, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, sollte auch die Grundlage öffentlicher Gewalt internationaler Gemeinschaften abgeben. Das ist auch die in dieser Jahrhunderthälfte allenthalben wirksame Tendenz: Demokratisierung ist ein Zug unserer Zeit. Die Forderung nach rechtsstaatlicher Sicherung gegenüber der eingreifenden Gewalt ist jedoch anscheinend noch nicht eine historische Kraft von gleicher Faszination, aber um der persönlichen Freiheit willen gewiß ein Postulat von mindestens gleichem sittlichen Rang.

Doch täuschen wir uns nicht über die juristischen Konsequenzen! Demokratie und Rechtsstaat in internationalen Gemeinschaften: das ist wie der „bestirnte Himmel über mir“; es sind Maximen der praktischen Vernunft, wie Freiheit und Unsterblichkeit für Kant; sie sind nicht Inhalte eines juristischen Apriori, aus dem sich leicht deduzieren und judizieren ließe.

Methodisch soll darum die aus der Anschauung gewonnene Überzeugung wegleitend sein, daß die nationalstaatlich ausgeprägten Begriffe, Institutionen und Maßstäbe der Demokratie und des Rechtsstaats nicht unmittelbar auf die Rechtsordnung internationaler Gemeinschaften übertragen werden können. Deren juristische Bestimmung kann nur aposteriori von den Phänomenen her unternommen werden.

Welche internationalen Gemeinschaften sind nun Träger öffentlicher Gewalt in dem bezeichneten Sinn? Die Erlanger Tagung unserer Vereinigung hat sich 1959 aus guten Gründen auf die Darstellung und Würdigung der öffentlichen Gewalt der drei Europäischen Gemeinschaften konzentriert. Erler hat damals unter öffentlicher Gewalt nur das obrigkeitliche Handeln verstanden, das gegenüber Individuen ausgeübt wird¹⁾; im Unterschied dazu wird hier auch die Hoheitsmacht, deren

¹⁾ VVDStRL 18, S. 9, 11.

Rechtsunterworfenen Staaten sind, als öffentliche Gewalt aufgefaßt²⁾).

Die drei Europäischen Gemeinschaften, Montanunion³⁾, EWG und Euratom⁴⁾, haben gegenüber Mitgliedstaaten wie gegenüber privaten Individuen selbständige Hoheitsbefugnisse in Gestalt eigener Zuständigkeiten zur Rechtsetzung, zu Regierung und Verwaltung und zur Rechtsprechung. Das Gemeinschaftsrecht ist ein Teil der Rechtsordnung, die für die Mitgliedstaaten und für deren Staatsangehörige, natürliche und juristische Personen, gilt. Angesichts der hier originär in Erscheinung tretenden, eingreifenden öffentlichen Gewalt dieser drei Gemeinschaften liegt das Problem ihrer demokratischen und rechtsstaatlichen Struktur offen zu Tage.

Durch die Assoziationsabkommen der EWG sind mehrere Assoziationsgemeinschaften⁵⁾ begründet worden: einmal des Typs der Hilfe für ehemalige Kolonialgebiete vor

²⁾ Ihre Akte, die in die Rechtssphäre der untergeordneten hoheitlichen Teilkorporationen eingreifen, nennt Erl er „obrigkeitsinterne Vorgänge der Bundesgewalt“ (a.a.O. S. 11). Das kennzeichnet m.E. jedoch nicht einmal das Verhältnis zwischen Bund und den der Bundesgewalt untergeordneten (aber nicht aus ihr abgeleiteten) Ländern im Bundesstaat, noch weniger das analoge Rechtsverhältnis zwischen Gemeinschaftsgewalt und Mitgliedstaaten.

³⁾ Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951, BGBl. II, S. 447.

⁴⁾ Verträge vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, BGBl. II, S. 753.

⁵⁾ In ihnen tritt eine objektive institutionalisierte Ordnung eigener Art in Erscheinung, eine Organisation völkerrechtlichen Ursprungs, deren Recht im Vollzug des in den Assoziationsverträgen jeweils festgelegten Integrationsprogramms der Kategorie des Staatengemeinschaftsrechts näher kommt.

Das ist für die Auslegung wesentlich, von Anfang an mindestens für die Auslegung solcher Bestimmungen, die aus dem EWG-Vertrag übernommen sind (vgl. D. Wolfram, Die Assoziierung überseeischer Gebiete an die EWG, Köln 1964, S. 31; a.A. jedoch Thomas Oppermann, Die Assoziierung Griechenlands mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ZaöRV, XXII, 1962, S. 503: die griechische Assoziierung halte sich grundsätzlich im Rahmen zweiseitiger völkerrechtlicher Beziehungen; ebenfalls Ulrich Everling, Die Neuregelung des Assoziationsverhältnisses zwischen der EWG und den afrikanischen Staaten und Madagaskar sowie den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten, ZaöRV 24, 1964, S. 523, für die Auslegung indessen übereinstimmend S. 525).

allem Frankreichs, man könnte auch sagen: des afrikanischen⁶⁾ Typs aufgrund der Art. 131 ff. des EWG-Vertrages⁷⁾ und unter Weiterbildung der dort aufgestellten Grundsätze durch das Abkommen von Jaunde⁸⁾, zum anderen des europäischen, paritätischen Typs aufgrund des Art. 238, bisher mit Griechenland⁹⁾, mit der Türkei¹⁰⁾ und ebenfalls mit den Niederländischen Antillen¹¹⁾. Was ich hier unter Inkaufnahme des Pleonasmus

⁶⁾ Die Assoziation bringt diesen Staaten im wesentlichen nur Rechte und finanzielle Entlastung, dieses übrigens auch für Frankreich, auch wenn es mit der Abwälzung von Lasten des französischen Haushalts nicht in dem geforderten Umfang durchgedrungen ist; die Bundesrepublik bringt ein Drittel der Mittel auf (vgl. Geschichte und Bedeutung der Assoziierungspolitik mit den afrikanischen Ländern und Madagaskar, Bulletin der EWG, März 1964, S. 24 ff.; Everling, a.a.O. S. 532, 538, 540). Die Organe der Assoziation, Rat, Parlamentarische Konferenz und Schiedsgericht, sind jedoch streng paritätisch zusammengesetzt.

⁷⁾ Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft, BGBl. II 1957, S. 998.

⁸⁾ Abkommen von Jaunde über die Assoziation der EWG und den mit dieser Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar vom 20. Juli 1963, ABl Nr. 93/64, 1431; BGBl. II 1964, S. 291.

Art. 131 ff. EWG-Vertrag sind damit nicht außer Kraft getreten (so Everling, a.a.O. S. 522), sondern binden nach wie vor die sechs Mitgliedstaaten, u. U. auch nach ersatzlosem Wegfall des Abkommens von Jaunde. Auch für dessen Auslegung sind sie wesentlich, da die Vertragspartner das neue Abkommen in ihnen motiviert fanden: Die afrikanischen Staaten haben nach der Erlangung der Souveränität den Wunsch geäußert, daß der IV. Teil des Vertrags zur Anwendung komme, 4. Gesamtbericht der EWG-Kommission, 1961, S. 178; ebenso der Rat, Jahrbuch EP 1960—61, S. 343; vgl. auch 5. Gesamtbericht 1962, S. 208 ff., 214; S. 209 heißt es: „ . . . das neue Assoziationsabkommen hat seine Rechtsgrundlage einmal in Art. 136 und zum anderen in Art. 238“; seine Eigenart zeigt sich auch in den Einzelheiten der praktischen Durchführung, wie sich aus den späteren Gesamtberichten ergibt.

Die ursprünglich gemeinschaftsrechtlich-institutionelle Assoziation der afrikanischen Staaten wurde durch den völkerrechtlichen Vertrag von Jaunde der äußeren Form nach in eine internationale, organisierte Staatenverbindung abgewandelt, wodurch am nervus rerum des Assoziationsverhältnisses jedoch wenig geändert worden ist.

⁹⁾ Assoziationsabkommen vom 9. 7. 1961, BGBl. II 1962, S. 1141.

¹⁰⁾ Assoziationsabkommen vom 12. 9. 1963, BGBl. II 1964, S. 509.

¹¹⁾ Abkommen über die Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Zweck der Assoziierung der niederländischen Antillen vom 13. 11. 1962, BGBl. II 1964, S. 231.

Assoziationsgemeinschaft nenne, hat keine Rechtspersönlichkeit, ist aber in jedem Fall eine partielle Ausdehnung des Wirtschaftsraums der EWG; sie drückt sich beispielsweise im Fall Griechenlands und der Türkei in der Annahme des gemeinsamen Zolltarifs durch die Assoziationspartner aus (Art. 20 des griechischen und Art. 10 des türkischen Assoziationsabkommens). Das maßgebliche Organ aller dieser Assoziationsgemeinschaften, der Assoziationsrat, in dem das Stimmgewicht zur Hälfte der Gemeinschaft und ihren Mitgliedern, zur anderen Hälfte dem oder den assoziierten Staaten zukommt, sorgt für die Realisierung des Förderungs- und Integrationsprogramms¹²⁾. Was dieses betrifft, so ist trotz des in der Form streng durchgeführten völkerrechtlichen Bilateralismus der Entscheidungsraum der Assoziationsräte¹³⁾ jedoch supranational determiniert und begrenzt auf die Bestimmung der Distanz, in der die assoziierten Staaten der Entwicklung der Gemeinschaft folgen müssen, im Fall der griechischen und türkischen Assoziation überdies mit der Maßgabe, daß der Abstand geringer werden muß, um den späteren Beitritt zu erleichtern; die Ziele des EWG-Vertrages binden auch diese Assoziationspartner¹⁴⁾. Die

¹²⁾ Er beschließt z. B. gemäß dem griechischen Assoziationsabkommen die Beseitigung von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 5, 3); die Beibehaltung des Finanzzolls, wenn ernstliche Schwierigkeiten vorliegen (Art. 17, 4); die Verlängerung der Zollmaßnahmen (Art. 18, 5), im Bereich der Landwirtschaft (Art. 34, 2); die Bedingungen für die Harmonisierung, für die Beseitigung der Handelsschranken, für die Einfuhr, des gemeinsamen Zolltarifs (Art. 35); geeignete Maßnahmen zur Erleichterung des Dienstleistungsverkehrs (Art. 49); gemäß dem afrikanischen Assoziationsabkommen beschließt der Rat die Definition der allgemeinen Ausrichtung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit (Art. 27); geeignete Maßnahmen bei Störungen durch Ausfuhrzölle (Art. 4 Abs. 2); die Aufschiebung der Beseitigung der Diskriminierungen beim Niederlassungsrecht (Art. 29 Abs. 2); sowie notwendige Maßnahmen zur Durchführung des Niederlassungsrechts und der Dienstleistungen (Art. 34).

O p p e r m a n n hat die griechische Assoziation mit Recht als eine Art beschränkten Beitritts zur EWG bezeichnet, das Abkommen nennt er „einen EWG-Vertrag in vereinfachter Form“ (a.a.O., S. 487).

¹³⁾ Vergleichbare Befugnisse des „Gemeinsamen Rates“ der Assoziation EFTA-Finnland (Art. 6 des Abkommens vom 27. März 1961) legen es nahe, in solchen nicht auf ein nur völkerrechtliches Verhältnis zu reduzierenden Ratsfunktionen ein wesentliches Merkmal solcher Assoziationen zu sehen. Siehe zu den Aufgaben im Nordischen Rat, G. P e t r é n, Les résultats de dix ans de coopération nordique, Ann. Européen 1965, S. 27 ff.

¹⁴⁾ Das würde grundsätzlich auch für die Assoziation neutraler

afrikanische Assoziation ist ein System der Regelung und Verteilung kolonialer Folgelasten, das ergänzt wird durch eine hinkende Freihandelszone und einige typische gemeinschaftsrechtliche Elemente, wie sie in jenen Ratsbefugnissen zum Ausdruck kommen.

Bestand und Struktur aller dieser Assoziationsgemeinschaften sind auf das engste an das Schicksal und die jeweilige konkrete Gestalt der Europäischen Gemeinschaften geknüpft. Ein etwaiger Realitätsverlust hier würde unmittelbar und proportional auch die Assoziationsgemeinschaften betreffen.

Es ist naheliegend, den Sechsergemeinschaften und ihren Assoziationen die EFTA¹⁵⁾ gegenüberzustellen. Sie ist im Gegensatz zur EWG kein Raum, sondern ein Rand¹⁶⁾, als Reaktion auf die EWG entstanden¹⁷⁾ und deren Anziehungskraft ausgesetzt¹⁸⁾. Der Rat der EFTA bestimmt einstimmig, ausnahms-

Staaten gelten, obwohl für sie nach h. M. die Assoziation schwerlich von vorneherein nur als Übergangsstadium zur Vollmitgliedschaft in Frage käme und sie sich hinsichtlich der politischen Verpflichtungen grundsätzlich auf solche wirtschaftspolitischer Natur beschränkt sehen möchten (vgl. Paul Guggenheim, *Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse, Rapports et communications de la Société suisse de juristes* 1963, S. 319 ff.; Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Die Assoziation der neutralen Staaten mit der EWG im Lichte des Völkerrechts*, *Österr. Z. für Außenpolitik*, 5, 1965, S. 169). Die Assoziationsabkommen der Montan-Gemeinschaft mit Großbritannien vom 21. 12. 1954 (BGBl. II 1955, S. 837) und der Euratom mit USA (BGBl. II 1959, S. 1151) kommen hier nicht in Betracht; das erstere hat lediglich konsultativen Charakter, das zweite regelt im wesentlichen nur die Überlassung von Uranbrennstoffen und „know how“ durch die USA.

¹⁵⁾ Vertrag vom 4. Januar 1960, EA 1960, S. D 41.

¹⁶⁾ J. H. Kaiser, *Zur gegenwärtigen Differenzierung von Recht und Staat, Staatstheoretische Lehren der Integration*, *Österr. Z. öff. Recht*, 10, 1960, S. 414, 416.

¹⁷⁾ Nachdem der von Großbritannien nicht erwartete Integrationserfolg der EWG sinnfällig geworden war.

¹⁸⁾ Alle Mitglieder der EFTA haben die Aufnahme von Verhandlungen mit der EWG beantragt (Kommuniqué über die Tagung des Ministerrats der EFTA in Kopenhagen vom 22. 6. 1962, EA 1962, D 348) und eingeleitet; ihren Wunsch eines Brückenschlags zur EWG haben sie wiederholt hervorgehoben, zuletzt in der Wiener Erklärung vom 24. Mai 1965 und in Kopenhagen am 28./29. Oktober 1965.

Die Minister waren übereingekommen, ihr Vorgehen möglichst zu koordinieren und während der Verhandlungen geschlossen aufzutreten (Erklärungen des Ministerrats vom 28. Juni und 31. Juli 1961, EA 1961, S. D 461 f. und D 473). Die drei neutralen EFTA-Staaten Österreich, Schweden und die Schweiz fanden es zunächst erforder-

weise jedoch, nämlich bei der Durchführung des Abkommens, mit Mehrheit: in dringenden Fällen kann der Rat mit Stimmenmehrheit einen Mitgliedstaat von bestimmten Vertragspflichten entbinden (Art. 5 Ziff. 3 und 10, Ziff. 8 sowie Art. 31 Ziff. 5) und Vorkehrungen für die Prüfung einer Beschwerde durch einen Ausschuß unabhängiger Persönlichkeiten treffen sowie aufgrund dieser Prüfung sogar Empfehlungen an einen Mitgliedstaat richten; er kann bei Nichtbefolgen der Empfehlung mit Mehrheit eine Vertragsverletzung feststellen und zu Sanktionen ermächtigen (Art. 31 Ziff. 2 bis 4). Mögen diese Empfehlungen im strengen Sinn auch nicht verbindlich sein, so liegt darin, vor allem in der Befugnis, einen Mitgliedstaat von Vertragspflichten entbinden und zu Sanktionen ermächtigen zu können, doch im Ansatz eine supranationale Kompetenz¹⁹⁾. Im übrigen beweisen aber auch solche Freihandelszonen in der Intensität ihrer Befassung mit Materien wie Wettbewerbsrecht, Niederlassungsrecht usw.²⁰⁾, daß sie eines Minimums an Integration²¹⁾ nicht entbehren können²²⁾; ich wiederhole dazu die

lich, ihre Entschlossenheit zu bekunden, sich mit der EWG zum gleichen Zeitpunkt wie die übrigen EFTA-Staaten zu einem einzigen integrierten europäischen Markt zusammenzuschließen (EA 1962, Z 116). Österreich führt nun aussichtsreiche Verhandlungen mit der EWG.

Über den Stand der Beitrittsverhandlungen Großbritanniens im Zeitpunkt des französischen Vetos vgl. Hallstein vor dem Europäischen Parlament am 5. Februar 1963 und den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament vom 26. Februar 1963.

¹⁹⁾ H. G. Darwin hat dieses ungenau als eine Zuständigkeit für politische und Verwaltungsaufgaben bezeichnet (The European Free Trade Association, Int. and Comp. Law Quarterly, Supp. 1, 1961, S. 104).

²⁰⁾ Vierter Jahresbericht der EFTA, Genf September 1964, S. 16 ff, EA 1965, S. D 43.

²¹⁾ Integration ist nicht nur ein fortgeschrittener Typ von Zusammenarbeit und insofern unterschieden von Harmonisierung (vgl. F. Hartog, European Economic Integration: A Realistic Conception, Weltwirtschaftliches Archiv, 1953, S. 165), sondern bezeichnet die Hervorbringung oder den Zustand einer politischen (wirtschaftspolitischen, verteidigungspolitischen etc.) Einheit. Für die wirtschaftliche Integration gehört nicht nur die vertragliche Abschaffung der Diskriminierungen dazu (Bela Balassa, Towards a theory of economic integration, Kyklos, XVI, 1961, S. 4 ff), sondern ist auch ein Minimum rechtlicher Institutionalisierung dieser Einheit erforderlich, damit diese der Bildung eines eigenen politischen Willens und dessen ansatzweiser Durchsetzung fähig ist.

²²⁾ Der Beratende Ausschuß der EFTA, in dem die Wirtschaft und die Gewerkschaften der Mitgliedstaaten vertreten sind, hat jüngst

schon früher²³⁾ vertretene Auffassung, daß ihnen, wenn sie bestehen bleiben²⁴⁾, Funktionen und Zuständigkeiten zuwachsen, die durch den Gründungsakt nicht voll gerechtfertigt erscheinen²⁵⁾.

Hierfür ist das erstaunlichste Beispiel die NATO²⁶⁾. Ihre Entwicklung über den Buchstaben des Vertrages hinaus ist die Folge zweier Umstände: Der Integration der Verteidigungsorganisation²⁷⁾ und der nuklearen Verteidigungsmacht Amerikas. Menzel hat überzeugend ausgeführt²⁸⁾, daß im Fall eines Überraschungsangriffs auf Europa die militärische Maschinerie sich auf Befehl des Alliierten Oberbefehlshaber Europa

einen höheren Grad von Integration in der EFTA empfohlen (Die Welt v. 8. Mai 1965). Diese Tendenz äußert sich in einer verstärkten Koordinierung der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik und in dem Versuch, den Agrarbestimmungen des EFTA-Vertrages einen weitreichenderen und mehr verpflichtenden Inhalt zu geben.

²³⁾ J. H. Kaiser, a.a.O., S. 414, 416.

²⁴⁾ Großbritannien hat durch die vertragswidrige Importabgabe von 15 % die EFTA einer Zerreißprobe ausgesetzt, da diese schwerwiegende Einfuhrrestriktion eine Desavouierung der Gemeinschaft durch deren führende Macht darstellt. Die vertragliche Konsultationspflicht Großbritanniens gegenüber der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde dadurch ebenfalls verletzt. (Siehe hierzu Kommuniqué über die Tagung des Rates der EFTA und des Gemeinsamen Rates der Assoziation Finnland-EFTA am 19. und 20. November 1964 in Genf, EA 1965, S. D 47 f.)

²⁵⁾ Die Regierungschefs der EFTA-Staaten haben in der Wiener Erklärung vom 24. Mai 1965 der britischen Initiative zu verstärkter Kooperation zugestimmt (nicht ohne die Wiederholung ihrer Kritik an dem britischen Mangel an Kooperationsbereitschaft in der Frage der Importabgabe (s. o. Anm. 24). Der EFTA-Rat wurde angewiesen, sogar institutionelle Vorkehrungen zu prüfen (Kommuniqué vom 24. Mai 1965 über die Tagung des Ministerrats der EFTA in Wien, EA 1965, S. D 350).

²⁶⁾ Vertrag vom 4. April 1949, BGBl. II, 1955, S. 289 ff.

²⁷⁾ Über den organisatorischen Aufbau der NATO, M. M. Ball, NATO and the European Union Movement, London 1959, S. 31 ff. Von Bedeutung sind die Tagung in Lissabon 1952 — der Rat wird zu einer ständigen Institution, EA 1955, S. 4795 — und die Pariser Tagung Dezember 1956 mit der Institutionalisierung der Konsultationen (Art. 4), EA 1957, S. 9560, S. 9565 ff. sowie die Nato Parliamentarians Conference, die F e n s zwar als ein „private enterprise“ aber auch als das „ear of the national Governments and the NATO-Council“ bezeichnet (Ann. Européen vol. 6, 1958, S. 108).

²⁸⁾ Nationale und internationale Strukturformen der Nato, Vom gegenwärtigen Stand der militärischen Integration und dem ungelösten Problem der Entscheidung über den militärischen Einsatz, EA 1963, S. 593 ff., 604 f.

(Supreme Allied Commander Europe — SACEUR) in Bewegung setzen würde, dieser aber dem Befehl des amerikanischen Präsidenten untersteht. In den übrigen Mitgliedstaaten wäre in diesem Fall für eine Entscheidung durch demokratisch konstituierte nationale Instanzen auf dem von der Verfassung gewiesenen Weg kein Raum und keine Zeit. Jenem Befehl zu folgen, wäre im casus foederis allein bündnisgemäß und damit Rechtspflicht nicht nur des persönlichen Befehlsempfängers, sondern auch der Mitgliedstaaten der NATO: Es gibt also eine Zuständigkeit des Oberbefehlshabers nicht nur auf vertraglicher Grundlage, sondern außerdem auf Grund des Besitzes von Nuklearwaffen und des unaufhebbaren Zusammenhangs von Schutz und Gehorsam und namentlich auf Grund der durch die Technik erzwungenen Mechanik von unmittelbarer Gegenwehr auf überraschenden Angriff²⁹⁾.

Vermöchte der NATO-Rat³⁰⁾ noch zusammenzutreten, so wäre in der Form der Befehl des Alliierten Oberbefehlshabers diplomatisch kontrolliert und insoweit demokratisch gerechtfertigt. Aber das wird man wohl in Anbetracht der einschlägigen Verfassungsbestimmungen nicht schon als eine Antwort auf die mit dem Thema gestellte Frage ansehen können. Dergleichen Erwägungen können auch nicht den ausschlaggebenden Faktor verhüllen: Die hegemoniale Struktur der NATO, die, wie schon hier bemerkt sei, jedem

²⁹⁾ In deutscher Sicht — bedingt durch die singuläre Unterstellung aller deutschen Streitkräfte unter NATO-Befehl nicht weniger als durch die geographische Lage — dominiert diese Integrationsperspektive, die in der französischen Unterscheidung zwischen „Allianz“ und deren „Organisation“ verkürzt wird.

Solche Differenzierung innerhalb des Bündnisses verdeutlicht einen wichtigen juristischen Sachverhalt: die Zugehörigkeit zu ein und derselben Staatengemeinschaft wie NATO, EWG usw. schließt nicht aus, daß der Grad der Integration und die dadurch implizierten Rechte und Pflichten nicht für alle Mitgliedstaaten gleich sind. Das Prinzip der Gleichheit der Staaten ist u. U. „inapplicable from its very nature to rules of organization“ (Edwin de Witt Dickinson, *The Equality of States in International Law*, Cambridge, Mass./London 1920, S. 336), dieses vor allem, wenn die Mitglieder einer Staatengemeinschaft den in dieser wirksamen Kräften der Integration und der Desintegration in verschiedenem Maße Raum geben; vgl. dazu Ulrich Scheuner, Gegensätze der deutschen und der französischen Europa-Politik, EA 1965, S. 8 ff.

³⁰⁾ Siehe zu den weiteren Aufgaben des NATO-Rats A. J. Cottrell — J. E. Dougherty, *The Atlantic Alliance*, London-Dum-mow 1964, S. 32 f.

Versuch einer Demokratisierung Grenzen setzt³¹⁾. Es gibt zwar in dieser Verteidigungshegemonie erweiterungsfähige Räume für die Mitwirkung der Verbündeten³²⁾ und insofern auch eine gewisse Voraussetzung für eine Demokratisierung gemäß den Verfassungssätzen dieser Staaten. Das alles aber würde sich im wesentlichen doch wohl nur auf die strategische Planung³³⁾ erstrecken können, nicht aber, darin stimme ich *Menzel*³⁴⁾ zu, auf die Verfügungsgewalt über die Kernwaffen; das Dilemma von militärischer Effektivität und demokratischer Legalität erscheint mir insofern ein wenig entspannt, aber keineswegs gelöst³⁵⁾.

Die Westeuropäische Union (WEU)³⁶⁾ steht im Schatten der

³¹⁾ In Europa sind Hegemonie und Integration unvereinbar. Selbst wenn sich diese Ordnungsformen auf verschiedenen Ebenen entfalten würden, sie wären hier auch etwa als wirtschaftliche Integration und politische Hegemonie nicht nebeneinander zu realisieren. Die in der Form hegemoniale Pose des französischen Vetos gegen den Beitritt Großbritanniens zur EWG lähmte die Integration in der EWG.

Anders ist es in der NATO mit ihrem Gefälle der Macht zugunsten der USA, für das es in Europa keine Entsprechung gibt.

³²⁾ Siehe hierzu den Vorschlag einer Internationalisierung des Planungstabs der Standing Group, EA 1965, S. D 22. Auf die Bedeutung einer Dezentralisierung weist *H. A. Kissinger* hin, Die Überwindung der Spaltungstendenzen im westlichen Bündnis, EA 1965, S. 446 f.; ders., Was wird aus der westlichen Allianz? Düsseldorf 1965, S. 29, 49 f., 262 ff.

³³⁾ Auf der Tagung der Verteidigungsminister der NATO-Staaten in Paris am 31. Mai/1. Juni 1965 wurde die Schaffung einer nuklearen Planungsgruppe innerhalb der NATO vorgeschlagen, EA 1965, S. D 320.

Am 18. Juni 1964 unterzeichneten die Vertreter der Mitgliedstaaten der NATO ein Abkommen, nach dem die Vereinigten Staaten in verstärktem Maße nukleare Informationen zur Verfügung stellen werden. Das Abkommen ersetzt das vom 22. Juni 1955.

³⁴⁾ a.a.O., S. 609.

³⁵⁾ Vgl. *A. Buchan*, Europe and the Atlantic Alliance: Two Strategies or One? *Journal of Common Market Studies*, vol. 1, num. 3, S. 224 ff., S. 249 ff.; *R. E. Osgood*, *NATO The Etangling Alliance*, Chicago 1963.

³⁶⁾ Vertrag vom 23. Oktober 1954, BGBl. II, 1955, S. 258 ff. Die gegenwärtige Gestalt des Bündnisses ist eine Folge der Ablehnung der EVG durch das französische Parlament am 30. 8. 1954 und diente der Ausfüllung des dadurch verursachten Vakuums. Vgl. u. a. *Jaques Verriant*, *L'Avenir de l'Union Européenne Occidentale*, *Revue de Défense Nationale*, 12, 1956, S. 937 ff., und „Zehn Jahre Europa zu sieben“, hrsgg. von der Versammlung der Westeuropäischen Union, Paris 1964.

NATO, was ihre militärischen Ziele angeht³⁷⁾. Die temporäre Aufwertung des WEU-Rates zu einem Organ der Erörterung von Wirtschaftsfragen zwischen den sechs EWG-Mächten und Großbritannien, an denen auch die Kommission der EWG teilnimmt³⁸⁾, läßt institutionelle Momente bis jetzt nicht erkennen. Das Rüstungskontrollamt der WEU übt dagegen in einer vergleichsweise lebhaften Tätigkeit eindeutig öffentliche Gewalt aus, indem es die Einhaltung der von den kontinentalen Mitgliedern eingegangenen Verpflichtungen kontrolliert³⁹⁾; darunter fallen die speziell von der Bundesrepublik zugestandenen Verbote der Herstellung von Atomwaffen, biologischen und chemischen Waffen, Kriegsschiffen oberhalb einer bestimmten Größe etc.⁴⁰⁾. Es ist bemerkenswert, daß durch Zusatzabkommen ein Gericht geschaffen werden sollte, das für Klagen von Individuen gegen das Rüstungskontrollamt wegen Verletzung privater Belange zuständig sein und auf Schadensersatz sollte erkennen können⁴¹⁾. Dazu ist es jedoch nicht gekommen. Immerhin zeigt sich in diesem Projekt die rechtsstaatliche Konsequenz einer so stark mit supranationalen Elementen durchsetzten Rüstungskontrolle, die als Modell einer wirksamen Kontrolle der Rüstungsbeschränkungen immer von Interesse sein dürfte.

Im Rahmen der OEEC ist eine Gemeinschaft besonderer Art durch das Europäische Währungsabkommen von 1955 konstituiert worden⁴²⁾. Hauptorgan dieser W ä h r u n g s g e m e i n s c h a f t ist der mit dem OECD-Rat identische Rat, der einstimmig entscheidet; daneben gibt es das vom Rat berufene Direktorium, das aus acht⁴³⁾ Mitgliedern besteht und das mit Mehr-

³⁷⁾ Dazu namentlich Sylvain F r e y, *Aspects de l'organisation de la défense collective en Europe Occidentale*, Université Libre de Bruxelles, Faculté de Droit, Travaux et Conférences, X, 1962, S. 79 ff.

³⁸⁾ Hallstein vor dem Europäischen Parlament am 18. Juni 1964, Bulletin der EWG, August 1964, S. 15.

³⁹⁾ Dazu S. F r e y, a.a.O., S. 123; W. G. G r e w e, *Die Gleichheit der Staaten in der Rüstungskontrolle*, in Festschrift für H. Jahrreiss, Köln—Berlin—Bonn—München 1964, S. 57 ff.

⁴⁰⁾ H. J. H e i s e r, *Die Errichtung des Ständigen Rüstungsausschusses der Westeuropäischen Union*, EA 10, 1955, S. 8134; E. M e n z e l, *Die Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union und des NATO-Systems*, EA 12, 1957, S. 9767; E. v o n P u t t k a m e r, *Vorgeschichte und Zustandekommen der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954*, ZaöRV 17, 1957, S. 448.

⁴¹⁾ *European Yearbook V*, 1959, S. 245.

⁴²⁾ Dem in Paris am 5. 8. 1955 unterzeichneten Vertrag über das europäische Währungsabkommen ist die Bundesrepublik Deutschland am 26. 3. 1959 beigetreten, BGBl. II 1959, S. 293.

⁴³⁾ Durch Verlängerung des EWA mit Beschluß des Rates der OE-

heit über die ihm vom Rat delegierten Aufgaben beschließt⁴⁴). Die Beschlüsse des Direktoriums sind für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich⁴⁵), soweit sie nicht dem Vertrag und den Ratsbeschlüssen widersprechen⁴⁶).

Ich erwähne diesen sehr schwachen Faktor einer vom Einstimmigkeitsprinzip befreiten und insoweit autonomen Gemeinschaftskompetenz, weil Tendenzen, die sich in den letzten Monaten konkretisiert haben, in diese Richtung weisen. Die bekannte Zusammenarbeit der Notenbanken, wie sie sich u. a. in wiederholten Aktionen zur Stützung des britischen Pfundes⁴⁷) bewährt hat, zeugt von einem hohen Grad einer nichtinstitutionellen Integration, ist aber als solche nichts als zwischenstaatlich. Mit der zunehmenden Rationalität und Systematisierung unseres internationalen Währungssystems, die den gegenseitigen Beistand zu einer erstaunlich gut funktionierenden Einrichtung hat werden lassen, ergibt sich jedoch gleichzeitig die Notwendigkeit einer internationalen Währungsdisziplin, damit die

CD vom 17. 12. 1963 wurde die Zahl der Mitglieder des EWA-Direktoriums von sieben auf acht erhöht.

⁴⁴) Dazu zählen u. a. Untersuchungen über die Durchführung des Abkommens (jeweils vor Ablauf des Vertrages), über die Bedingungen bei der Gewährung von Krediten, ferner die Aufgabe, die Entwicklung der allgemeinwirtschaftlichen und finanziellen Lage in den Mitgliedstaaten an Hand von Berichten des Sekretariats, der verschiedenen OECD-Ausschüsse und gelegentlich auch eigens bestellter Missionen zu verfolgen. Seit dem 1. 1. 1966 (OECD-Ratsbeschluss) kann das Direktorium aus Mitteln des Fonds Kredite mit höchstens einjähriger Dauer und einem 50 Mill. Dollar nicht überschreitenden Betrag einräumen.

⁴⁵) Hugo J. Hahn nennt sie mit Recht echte Entscheidungen (Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD], JÖR NF Bd. 12, S. 47 f.).

Alexander Elkin spricht von einer supranationalen Technik (The European Monetary Agreement: Its structure and working, AE, vol. VII, 1960, S. 156; vgl. auch Elkin, The OEEC, Its Structure and Powers, Ann. Eur., vol. IV, 1958, S. 111).

Vgl. ferner Rudolf L. Bindschedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954, S. 165 f.

⁴⁶) Im Falle solchen Widerspruchs würde der Rat die Beschlüsse des Direktoriums im Rahmen des Art. 19 g EWA aufheben können. Um einen einzelnen Mitgliedstaat oder mehrere Mitgliedstaaten, die die Unvereinbarkeit der Direktoriumsbeschlüsse mit dem Vertrag betr. Ratsbeschlüsse geltend machen, von den an sich verbindlichen Direktoriumsbeschlüssen zu entbinden, dürfte also die Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten erforderlich sein.

⁴⁷) Ende November 1964 in der Bereitstellung von sogar 3 Milliarden Dollar.

internationale Hilfe nicht einer laxen nationalen Wirtschaftspolitik Vorschub leistet. Der Club der zehn wichtigsten Währungsländer hat darum vorgeschlagen, daß unter den Auspizien der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und einer Arbeitsgruppe der OECD eine multilaterale *Ü b e r w a c h u n g* für die Art und Weise der Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten eingerichtet werde. Auch wenn die von den Zehn intendierte Kontrolle der Ausnutzung des internationalen Kreditapparats ohne Mehrheitsbeschlüsse und ohne Veto-Recht ausgeübt würde, wie es der informellen Steuerung der sehr differenzierten Währungsordnung entspricht, so würde davon doch — noch mehr als von den gegenwärtig üblichen Empfehlungen — ein disziplinierender Druck ausgehen, der die Staaten, die internationale Hilfe empfangen, zur Anpassung ihrer nationalen Wirtschaftspolitik an die Erfordernisse ihrer international defizitären Position zwingt.

Hier formiert sich in Währungsoperationen, die imposant und ohne Beispiel sind, eine autonome Gemeinschaftskompetenz⁴⁸⁾. Trotz der Scheu, der währungspolitischen Zusammenarbeit im atlantischen Rahmen einen strikt institutionellen Charakter zu geben, sind die Integrationselemente⁴⁹⁾ auch hier unverkennbar⁵⁰⁾.

Der mir gesetzte Rahmen erlaubt mir nicht, weitere Beispiele im einzelnen darzustellen. Die historischen Fälle internationaler Flußkommissionen sind bekannt, weitere internationale Gemeinschaften nach einschlägigen Elementen abzusuchen, würde verhältnismäßig wenig neue Typen zutage fördern⁵¹⁾. Die Aus-

⁴⁸⁾ Das drückt sich weniger in formellen Bedingungen als in Verhaltenserwartungen aus, die kaum weniger zwingend sind. Das hat sich bei der neuen, massiven Pfundstützung im September 1965 bestätigt: sie wurde erst gewährt, nachdem die Labour-Regierung sich zu einer Politik „à contre-coeur“ entschlossen hatte: Konsumrestriktion, Krediteinschränkung, Überprüfung gewerkschaftlicher Lohnforderungen mit Hilfe einer u. U. mit Zwang durchzusetzenden Einkommenspolitik usw.

Siehe H.-J. A r n d t, Politik und Sachverstand im Kreditwährungswesen. Die verfassungsstaatlichen Gewalten und die Funktion von Zentralbanken, Berlin 1963.

⁴⁹⁾ Zur Begriffsbestimmung vgl. oben Anm. 21.

⁵⁰⁾ Für die Bank von Frankreich mag das neben der Aversion gegen die beiden Leitwährungen ein Grund gewesen sein, warum sie sich im September 1965 spektakulär von der internationalen Notenbankkooperation zu Gunsten des Pfundes ausschloß.

⁵¹⁾ Insbesondere können Gebilde, wie sie durch das Londoner Schuldenabkommen vom 27. 2. 1953 (BGBl. II, S. 331) geschaffen wurden, nicht berücksichtigt werden.

Auch die Organisation der Petroleum-Exportländer (OPEC), die

übung der Disziplinargewalt internationaler Organisationen gegenüber ihren Beamten, die schon Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung durch das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen und durch den Europäischen Gerichtshof gewesen ist, braucht hier nur als weiteres Beispiel einer internationalen öffentlichen Gewalt angeführt zu werden. Das gilt auch für die Europäische Menschenrechts-Konvention, in deren Organen ebenfalls eine öffentliche Gewalt in Erscheinung tritt, die auf das interne Verfassungsleben der Mitgliedstaaten Einfluß ausübt⁵²⁾.

Die Internationalen Rohwarenabkommen und ihre Institute sind noch in voller Entwicklung⁵³⁾, die auf der Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen im Juni 1964 in Genf beschlossene Nachfolgeinstitution dieser Konferenz läßt mit den Stimmrechtsprioritäten, die von den nichtkommunistischen, mehr als 80 % des Welthandelsvolumens repräsentierenden Industriestaaten gefordert sind, und mit den ins Auge gefaßten besonderen Abstimmungsmodalitäten neue Aspekte erwarten⁵⁴⁾. Hier wie auch sonst zeigt sich, daß an Stelle des Prinzips der Gleichheit der Staaten⁵⁵⁾ und nur numerischer Paritäten ein Interessenausgleich durch Gleichgewichtskonstruktionen gesucht wird, die pragmatisch entwickelt und realistisch auf gegebene wirtschaftliche Daten, Faktoren, Produktionskapazitäten etc. gestützt werden.

II.

Die Feststellung der Zuständigkeiten einer Gemeinschaft im einzelnen wird, soweit es sich um nicht-supranationale Gemein-

supranationale Elemente enthält, kann in diese Studie nicht einbezogen werden; zu den Mitgliedern zählen Persien, Irak, Kuwait, Saudi-Arabien, Qatar, Venezuela und Trinidad (Neue Zürcher Zeitung v. 13. März 1962).

⁵²⁾ Darüber hat S c h e u n e r jüngst eine umfassende Studie vorgelegt: Die Grundrechte der Europäischen Menschenrechts-Konvention in ihrer Anwendung durch die Organe der Konvention, Festschrift für Hermann Jahrreiss, Köln 1964, S. 355.

⁵³⁾ Schon die im Rahmen des GATT geführten Verhandlungen über die sogenannte Kennedy-Runde, vor allem über den Agrarsektor wickeln sich, nicht zuletzt wegen der gegenseitigen Abhängigkeit und Austauschbarkeit der verschiedenen Erzeugnisse, anders ab als klassische Zollgespräche.

⁵⁴⁾ Die jüngste Entwicklung bestätigt diese Tendenz; Final Act of the United Nations Conference on Trade and Development, E/Conf. 46/L. 28, S. 128 ff.

⁵⁵⁾ Wilfried S c h a u m a n n, Die Gleichheit der Staaten. Ein Beitrag zu den Grundprinzipien des Völkerrechts, Wien 1957.

schaften handelt, beherrscht durch den überlieferten Grundsatz, daß die vertraglichen Verpflichtungen der Staaten eng auszulegen seien; ich werde zu zeigen versuchen, daß diese Auslegungsregel auch für das gegenseitige Verhältnis der Mitgliedstaaten einer supranationalen Gemeinschaft größere Bedeutung hat, als gemeinhin angenommen wird.

In jedem Fall einer internationalen oder supranationalen Organisation wird jene Auslegungsregel jedoch begrenzt durch das Prinzip, das der Internationale Gerichtshof im Haag in seinem Gutachten vom 11. April 1949 zugunsten der Vereinten Nationen ausgesprochen hat⁵⁶⁾: nach Völkerrecht müssen der Organisation die Zuständigkeiten zuerkannt werden, die, mögen sie auch nicht ausdrücklich in der Charta begründet sein, ihr zufallen „by necessary implication as being essential to the performance of its duties“. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat für die Umschreibung der Zuständigkeiten der Hohen Behörde ausdrücklich die „implied powers“-Theorie angewandt⁵⁷⁾; er scheint in jüngerer Zeit jedoch nicht mit demselben Nachdruck darauf bestehen zu wollen⁵⁸⁾.

Ich sehe in diesem Sachverhalt ein Symptom dafür, daß die Grenze zwischen internationalen und supranationalen Gemeinschaften nicht so scharf gezogen werden kann, wie es die begriffliche Gegenüberstellung nahelegt. Die fortschreitende Institutionalisierung zwischenstaatlicher Gebilde wird diese Grenze noch weiter verwischen.

Auch die Grenze zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht kann heute nicht mehr so scharf gezogen werden, wie es etwa Triepels Doktrin wollte⁵⁹⁾. Zwischen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Perspektive ist nicht so strikt zu unterscheiden, wie es bisher geschehen ist.

Die demokratische Verfassungsstruktur internationaler Gemeinschaften ist nicht darin zu sehen, daß in ihren Organen die Mitgliedstaaten mehr oder weniger gleich-

⁵⁶⁾ Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances 1949, S. 174 ff., 182; neuerdings GA betr. Certaines dépenses des Nations Unies vom 20. 7. 1962, Rec. des Arrêts, 1962, S. 151 ff., 167 f.

⁵⁷⁾ Urteil vom 29. 11. 1956, RS 8/55, Sammlung Bd. II, S. 312.

⁵⁸⁾ Urteile vom 15. 7. 1960, RS 20/59 und 25/59, Sammlung Bd. VI, S. 708 und 781; dazu auch R. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, Köln 1963, S. 106.

⁵⁹⁾ Vgl. Karl Josef Partsch, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Überprüfung der Transformationslehre, und die dort abgedruckten Thesen der Studienkommission, Heft 6 der Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Karlsruhe 1964.

mäßig vertreten sind. In der irrigen Auffassung, daß es sich hierbei um ein demokratisches Element handele, ist beispielsweise die Generalversammlung der Vereinten Nationen als demokratisch im Unterschied zum Sicherheitsrat aufgefaßt worden. Wenn Staaten mit vergleichsweise kleiner Bevölkerung, schwacher Wirtschaftskraft oder geringem Verteidigungspotential in Gemeinschaftsorganen ebenso oder annähernd so stark wie größere Staaten repräsentiert sind, dann mag das eine Folgerung aus dem völkerrechtlichen Prinzip der Gleichheit der Staaten sein; dieses ist jedoch kein demokratisches Prinzip.

Die Frage demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur der Gemeinschaften, deren Mitglied die Bundesrepublik ist, ist bisher mit Recht immer in Zusammenhang mit Art. 24 GG behandelt worden. Die Auslegung dieses Artikels hat ihre eigene Geschichte. Sie kulminierte zunächst im Wehrstreit, erfuhr einen weiteren Höhepunkt auf der Erlanger Tagung unserer Vereinigung und ist im ganzen der Versuch einer Versöhnung der demokratisch und rechtsstaatlich weniger entwickelten Ordnung der Gemeinschaften mit dem nahezu perfekten Standard des Grundgesetzes. Thesen der Verfassungsdurchbrechung eines speziellen Verfassungsgebers, einer besonderen Integrationsgewalt und dergleichen wurden auf ihre heuristische Kraft erprobt. Am erfolgreichsten war die von Herbert Kraus im „Kampf um den Wehrbeitrag“ geforderte „strukturelle Kongruenz“ der Verfassung der Verteidigungsgemeinschaft mit dem Grundgesetz⁶⁰⁾. Dieses Prinzip der strukturellen Kongruenz ist dann auch im Verhältnis zu anderen internationalen Gemeinschaften entwickelt worden. Werner Thiem⁶¹⁾, Maunz-Dürig⁶²⁾ und andere⁶³⁾ haben den Grundsatz in der einen oder anderen Form sich zu eigen gemacht, Erler in dem prononcierten Gebot der Homogenität struktureller und materieller Fundamentalscheidungen, wie er es auf der Erlanger Tagung formuliert hat⁶⁴⁾.

Ich halte dieses Gebot nicht für erfüllt und auch nicht für erfüllbar, solange nicht beispielsweise, um es mit den Worten des

⁶⁰⁾ Der Kampf um den Wehrbeitrag, II, Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. in Mainz, München 1953, S. 545 ff.

⁶¹⁾ Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, VVDStRL 18, 1960, S. 58 ff.

⁶²⁾ Kommentar, Erläuterung 16 ff. zu Art. 24 GG.

⁶³⁾ Weitere Nachweise bei Klaus Vogel, Die Verfassungsentcheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, Tübingen 1964, S. 7 Anm. 11.

⁶⁴⁾ VVDStRL 18, 1960, S. 46.

Art. 20 GG zu sagen, das Volk „in Wahlen und Abstimmungen“ die öffentliche Gewalt in den Gemeinschaften ausübt; solange dort nicht wenigstens rudimentär eine Gewaltenteilung in dem von Art. 20 GG intendierten Sinn besteht — und so könnte man noch weitere fundamentale Entscheidungen des Grundgesetzes aufzählen, mit denen sich die Ordnung der internationalen Gemeinschaften nicht in der geforderten Kongruenz befindet. Ich halte dieses Prinzip der strukturellen Kongruenz, so sehr es der Auslegung einer Grundgesetznorm zu dienen bestimmt ist, auch methodisch für wenig geeignet, insofern es die Kongruenz der Gemeinschaftsordnung mit dem Verfassungsrecht nur eines Mitgliedstaates statt aller Mitgliedstaaten verlangt.

In den Gemeinschaften haben wir es mit Machtformen zu tun, die sich nicht mehr in nationaler Beschränkung definieren lassen. Die nationale Perspektive erscheint mir zu eng für die Betrachtung des Gemeinschaftsrechts unter den Gesichtspunkten des Rechtsstaats und der Demokratie. Ich halte es darum für einen wesentlichen Fortschritt, daß in der jüngsten Studie über Art. 24 GG Klaus V o g e l sich von dem Prinzip der strukturellen Kongruenz, wenn ich das richtig deute, vorsichtig distanziert⁶⁵⁾.

Ich möchte darum, indem ich früher ausgesprochene Gedanken präzisiere⁶⁶⁾, auf eine Vorstellung zurückgreifen, die von F o r s t h o f f im Streit um den Wehrbeitrag bereits benannt, jedoch als staatsrechtliche Abnormität verworfen wurde⁶⁷⁾. Es ist die Rechtsfigur eines z w e i t e n V e r f a s s u n g s g e b e r s, der in Art. 24 GG instituiert ist. Er kann natürlich nicht für sich, sondern nur in Gemeinschaft mit den Verfassungs-

⁶⁵⁾ S. 7 f., ohne daß ich jedoch bereit wäre, ihm von der Tendenz der Bindung des Gesetzgebers, wie bisher Art. 24 GG ausgelegt wurde, in das entgegengesetzte Extrem einer Verpflichtung der Bundesrepublik aus Art. 24 zur Übertragung von Hoheitsrechten zu folgen (vgl. a.a.O. S. 35, 43, 46, 48). — Es ist interessant, daß in diesem Zusammenhang der auf B e r g s o n zurückgehende Begriff der offenen Gesellschaft genannt wird. Dieser wichtige Begriff ist heute leider belastet durch die leichtfertige Platon- und Hegelinterpretation von Karl R. P o p p e r, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Berlin 1957 und 1958. Vgl. dazu R. M a u r e r, Popper und die totalitäre Demokratie, „Der Staat“, 3, 1964, S. 474.

⁶⁶⁾ Zur gegenwärtigen Differenzierung von Recht und Staat, a.a.O., S. 419.

⁶⁷⁾ Der Kampf um den Wehrbeitrag, II, München 1953, S. 332 f. Forsthoff hat schon 1952 bemerkt, daß sich mit hoher Wahrscheinlichkeit „die eigentliche Fortentwicklung unserer Verfassungsordnung im Rahmen internationaler Zusammenschlüsse vollziehen wird“.

gebern anderer Mitgliedstaaten in den entsprechenden Formen, in erster Linie also durch das Mittel des völkerrechtlichen Vertrages, handeln. Es ist die Anwendung des Art. 24 GG und des ihm entsprechenden formellen oder materiellen Verfassungsrechts anderer Staaten, aus der jeweils ein *i n t e r n a t i o n a l e r V e r f a s s u n g s g e b e r* erwächst. Er hat auf der jeweiligen Homogenitätsgrundlage und ihr gemäß bisher im europäischen und atlantischen Bereich spezielle Zweckgemeinschaften unterschiedlichen Integrationsgrades und mit dementsprechend verschiedenartiger öffentlicher Gewalt geschaffen. Auf die schwierige Frage nach dem Verhältnis des Rechts dieser Gemeinschaften zum nationalen Recht der Mitgliedstaaten kann insofern und solange mit bundesstaatlichen Analogien geantwortet werden, als der Verfassungswille der Mitgliedstaaten eine solche Konstruktion trägt.

Die Konstituierung einer internationalen Gemeinschaft der bezeichneten Art ist *V e r f a s s u n g s g e b u n g*. Wie es einer Konstituante entspricht und in Art. 24 GG vorgesehen ist, handelt der deutsche Verfassungsgeber hier mit einfacher Mehrheit: er verfügt dabei, indem er der Zielsetzung des Art. 24 GG folgt, über alle Befugnisse eines Verfassungsgebers. Es ist eine mögliche, aber, wie mir scheint, nicht unbedingt notwendige Folge, daß durch den Übertragungsakt die Ausübung öffentlicher Gewalt in den Gemeinschaften den Grundsätzen des Art. 20 GG entzogen wird.

Ich verkenne nicht, daß damit noch nicht alle Fragen gelöst sind, und ich gebe mir darüber Rechenschaft, daß der italienische Verfassungsgerichtshof anders entschieden hat. In einem Urteil vom 20. 2. 1964 hat er für sich eine *posizione di supremazia* in Anspruch genommen und, im Gegensatz zu den Auffassungen der niederen Instanzen, aber doch den Schlußfolgerungen des Vertreters der Exekutive folgend, behauptet, daß die Verträge von Rom in Italien nicht mehr Rechtskraft besitzen als irgendein nationales Gesetz; ihre Rechtskraft beruhe ja nur auf dem Ratifizierungsgesetz, deshalb vermöchten alle späteren italienischen Gesetze dem Recht der Gemeinschaftsverträge zu derogieren. Der Europäische Gerichtshof hat in dem Urteil vom 15. Juli 1964⁸⁸⁾ auf eine Vorlage des Friedensrichters von Mailand eine dem italienischen Verfassungsgericht widersprechende Auffassung vertreten⁸⁹⁾. Ich folge in dieser Frage den wohlbegründe-

⁸⁸⁾ Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs, Bd. X, 1964, RS 6/64, S. 1251.

⁸⁹⁾ Der französische Generalanwalt, Maurice Lagrange, hat in den Schlußanträgen zu dem Urteil vom 15. 7. 1964 beschwörend auf die

ten Argumenten, die Ipsen auf dem Europarechtlichen Kolloquium ausgeführt hat mit dem Ergebnis, daß der Satz „lex posterior derogat legi priori“ im Verhältnis des nationalen zum Gemeinschaftsrecht keine Wirkung entfalten kann⁷⁰⁾.

Die Begründung der Gemeinschaften ist also, wie ich der Natur dieses Aktes und der Auslegung des Art. 24 GG entnehme, Ausübung verfassungsgebender Gewalt. Diese wird, entsprechend der Lehre vom „pouvoir constituant“, durch den die Gemeinschaften konstituierenden Akt nicht konsumiert. Es stellt sich darum die Frage: wer ist Inhaber des in den Gemeinschaften gegebenen „pouvoir constituant“. Nicht das Europäische Parlament und nicht eine parlamentarische Versammlung einer der anderen internationalen Organisationen. Es sind vielmehr, in der Sprache des Art. 137 des EWG-Vertrages, „die Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“, die nach der demokratischen Theorie vom „pouvoir constituant“ als Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt vorzustellen sind^{70a)}. Sie handeln nicht durch das Europäische Parlament, sondern durch ihre eigenen nationalen Parlamente, soweit die Fortbildung der Gemeinschaftsverfassung in der Form einer ratifikationsbedürftigen Änderung oder Ergänzung der Verträge erfolgt. Sonst handeln sie durch die Vertreter ihrer Staaten im Rat. Daneben hat sich außerhalb dieser institutionellen Bindung eine eigenartige Rechtsfigur in der Praxis ausgebildet, die in der Form der „im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“ ihren Ausdruck gefunden hat. Die Befugnisse dieses Gremiums sind nicht an die Zuständigkeiten gebunden, die in den Verträgen den Räten zugewiesen sind, und seine Beschlüsse waren häufig durch diese Kompetenzen nicht gedeckt und sind darum sowohl völkerrechtlich wie gemeinschaftsrechtlich zu beurteilen⁷¹⁾. Die Räte und die „vereinigten Regierungs-

Gefahren hingewiesen, die den Gemeinschaften aus solchem Nationalismus erwachsen könnten (Sammlung Bd. X, S. 1290 f.).

⁷⁰⁾ H. P. Ipsen, Das Verhältnis des Rechts der europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht in: Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, Stuttgart 1965, S. 23 ff., ders., Der deutsche Jurist und das europäische Gemeinschaftsrecht in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages Karlsruhe 1964, Bd. II, München 1965, L 24 ff.

^{70a)} Siehe H. J. Hahn, Constitutional limitations in the Law of the European Organisations, Rec. 108 (1963), S. 189 ff.

⁷¹⁾ Heinz Wagner, Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1965, S. 224 ff.; Joseph H. Kaiser, Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, Karlsruhe 1965, S. 107 ff.

vertreter“ können das Verfassungsrecht der Gemeinschaften materiell weiterbilden.

Die in den letzten Jahren wahrnehmbaren *Desintegrationerscheinungen* in den Europäischen Gemeinschaften können auf diese Weise vielleicht eine juristische Erklärung finden. Wie die Integration, so gehört gerade auch die Fixierung von Desintegrationserscheinungen durchaus zu den Möglichkeiten der Weiterbildung des Verfassungsrechts in den Gemeinschaften. Vielleicht ist in diesem Zusammenhang eine Parallele erlaubt zwischen der Erklärung des französischen Außenministers, man wolle das Mehrheitsprinzip auch später in wesentlichen Fragen nicht anwenden, und der jüngsten Revision der Mannheimer Akte. Die Rheinschiffahrtskommission war bisher zu Mehrheitsentscheidungen befugt, hat solche aber in den letzten 20 Jahren nicht getroffen. Dieser Praxis gemäß ist nun in dem am 20. November 1963 unterzeichneten Abkommen Art. 46 der Rheinschiffahrtsakte modifiziert worden, wonach die Kommission in Zukunft nur einstimmig entscheiden wird⁷²⁾.

Demokratisierung der in internationalen Gemeinschaften vorgestellten Gemeinschaftsgewalt wird in erster Linie verstanden als *Parlamentarisierung*. NATO und EFTA verfügen nicht über eine parlamentsähnliche Einrichtung, die NATO-Parlamentarierkonferenz hat sich auf private Initiative konstituiert und hat keinerlei Status im Verteidigungsbündnis⁷³⁾. Der Konsultativausschuß der EFTA, dessen Mitglieder von den Regierungen ernannt werden, umfaßt Vertreter von Wirtschaftsgruppen und Gewerkschaften und hat nur geringe Bedeutung.

Die bestehenden parlamentsähnlichen Gremien sind Konsultativorgane ohne Gesetzgebungs- und Budgetrecht. Dazu rechne ich das WEU-Parlament, das sich aus den Europaratsdeputierten der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Von ihm unterscheidet sich wesentlich das *Europäische Parlament* durch seine Befugnis, die Gemeinschaftsexekutive durch Mißtrauensvotum stürzen zu können (Art. 144 EWGV, 114 EuratomV, 24 MontanV). Die Ausbildung dieses Organs in der Praxis, die allmähliche Formierung internationaler Fraktionen und die Ausdeh-

⁷²⁾ Vgl. dazu allgemein Ulrich Scheuner, Rhein, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Berlin 1962, S. 117 ff. (122).

⁷³⁾ Ihre Umwandlung in eine Beratende Versammlung ist wiederholt gefordert worden, vgl. EA 1962, D 149. Bisher kann sie nicht einmal als ein Fall der „Parliamentary Diplomacy“ angesehen werden, von der Philip C. Jessup handelt (Rec. 89, 1956 I, S. 185 ff.); auch Marcel Prélôt, *Le Droit des Assemblées Internationales*, Rec. 104, 1961 III, S. 475 ff., ist hierfür ohne Belang.

nung seiner Befugnisse bis über den Buchstaben der Verträge hinaus ist eine oft geschilderte, eindrucksvolle Entwicklung⁷⁴). Die Leistungen des Europäischen Parlaments stehen außer Frage⁷⁵). Seine Protokolle und Ausschlußberichte enthalten zahlreiche Beispiele für die Erörterung von Grundsatz- wie Einzelfragen der wirtschaftlichen und politischen Integration, für die es immer mit viel Enthusiasmus (wenn auch nicht immer mit dem Sinn für das politisch Mögliche) eingetreten ist. Frei von Rücksichten auf Interessenorganisationen hat das Parlament wiederholt Interessen der Konsumenten wirksam geltend gemacht, im Rahmen der Angleichung der Rechtsvorschriften sogar auf dem Gebiet des Kakaos und der Schokolade gegen den Rat, der glaubte, „auf bestimmte wirtschaftliche Gegebenheiten“ Rücksicht nehmen zu müssen⁷⁶). Nichtsdestoweniger wird man schwerlich in der nominellen Selbsterhebung der „Versammlung“ (wie sie in den Verträgen genannt wird) zum Parlament schon das Aufsteigen dieser Organisation zu einer ausgewachsenen Gewalt innerhalb der drei Europäischen Gemeinschaften sehen wollen. Denn es fehlt ihm sowohl die Budgetkontrolle wie das Recht zur Gesetzgebung⁷⁷). Darum bedeutet „Legalität“ in den Gemeinschaften nicht die Übereinstimmung mit dem formellen Willen eines Parlaments. „Legalität“ ist vielmehr die Vereinbarkeit einer Rechtsregel oder eines Aktes mit einer höherrangigen Norm oder einem höherrangigen Akt. Die Beschlüsse der parlamentarischen Gremien internationaler

⁷⁴) P. J. G. Kapteyn, *L'Assemblée Commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Leyde 1962; P. Wigny, *Die parlamentarische Versammlung im Europa der Sechszehn*, 1958; E. Stein, *The European Parliamentary Assembly: Techniques of Emerging „Political Control“*, IO vol. XIII, 1959, S. 233 ff.; K. Lindsay, *European Assemblies*, London 1960; D. Sperling, *Der parlamentarische Charakter Europäischer Versammlungen*, Leyden 1961; F. C. Heidelberg, *Das Europäische Parlament*, 2. Aufl., Baden-Baden 1963; M. Forsyth, *Das Parlament der Europäischen Gemeinschaft*, Köln 1964; H. Manzanarès, *Le Parlement Européen*, Paris 1964; G. Zellentin, *Budgetpolitik und Integration*, Köln 1965, S. 32 ff.; H. Medefind, *Dreimal Europa*, Buhl/Baden o. J.

⁷⁵) Vgl. Hans Furler, *Im neuen Europa*, Frankfurt/Main 1963.

⁷⁶) Sitzungsdokument Nr. 29 vom 29. 4. 1964; vgl. auch die Diskussion über konservierende Stoffe in Lebensmitteln (Verhandlungen, Sitzungen vom 24. 6.—28. 6. 1963, Drucks. Nr. 64, S. 228) sowie die Reisdiskussion (Sitzungen vom 20. 3.—25. 3. 1964, Drucks. Nr. 70).

⁷⁷) Dabei ist zuzugeben, daß bei einer stärkeren Beteiligung des Parlaments an der Gesetzgebung der Gemeinschaften diese materiell bisher kaum viel gewonnen hätten; vgl. Walter Hallstein, *Die echten Probleme der europäischen Integration*, Kiel 1965, S. 10.

Gemeinschaften begründen keine Spur von Legalität, sondern nur eine schwache, von Fall zu Fall verschiedenen tragfähige, situationsbedingte Legitimität⁷⁸⁾.

Der demokratische Grundsatz „Regierung durch das Volk“ ist heute noch kein Verfassungsgrundsatz der Gemeinschaften. In keiner der internationalen Gemeinschaften ist die Bevölkerung im Sinne jenes demokratischen Grundsatzes zur Regierung fähig. Nicht einmal in den Europäischen Gemeinschaften kann man von einem Volk dieser Gemeinschaften sprechen. Der Vertrag sieht zwar „allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten“ vor (Art. 138 Abs. 3 EWGV), aber das dafür vom Europäischen Parlament vorgesehene Verfahren ändert nichts an der nationalstaatlichen Kontingentierung⁷⁹⁾. Die Wahlen wären zwar allgemein und unmittelbar und gewiß auch geheim, aber nicht gleich⁸⁰⁾. Sowohl der Vertrag wie die Arbeiten des Europäischen Parlaments haben nicht gewagt, den in den Mitgliedstaaten selbstverständlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts zu übernehmen. Die Völker der drei kleineren Staaten wären erheblich überrepräsentiert. Das Stimmrecht, das heißt der politische Wert der Stimme eines Wählers dieser Staaten, wäre erheblich größer als der Anteil eines deutschen, eines französischen oder eines italienischen Wählers an der parlamentarischen

⁷⁸⁾ Die entferntere Kontrolle der einzelnen Ratsmitglieder durch ihre nationalen Parlamente wird man kaum als ausreichende Legitimationsgrundlage ansehen können; vgl. Karl Heinrich Friauf, Zur Problematik rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturelemente in zwischenstaatlichen Gemeinschaften, DVBl. 1964, S. 784 und das dort in Anm. 42 angef. Schrifttum, und Ernst-Werner Fuß, Zur Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 1964, S. 577 ff.

⁷⁹⁾ Deutschland, Frankreich und Italien stellen je 36, Belgien und die Niederlande je 14 und Luxemburg 6 Abgeordnete.

Wie wenig dem die Bevölkerungsziffer entspricht, ergibt sich aus folgendem: Die Bundesrepublik Deutschland hat 56,174 Mio Einwohner, Frankreich 46,520 Mio, Italien 50,464 Mio, Belgien 9,229 Mio, Holland 11,468 Mio und Luxemburg 0,315 Mio Einwohner (Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1963, Anhang S. 24).

⁸⁰⁾ Europäisches Parlament, Ausschuß für politische Angelegenheiten und institutionelle Fragen, Arbeitsgruppe Europäische Wahlen; der Entwurf eines Abkommens über die Wahl eines europäischen Parlaments in allgemeiner unmittelbarer Wahl wurde vom Plenum durch Entschließung vom 17. 5. 1960 (ABl. 834/60) angenommen. Es ist lediglich vorgesehen, daß die Zahl der Abgeordneten verdreifacht wird (Art. 2 des Entwurfs).

Willensbildung in den Europäischen Gemeinschaften⁸¹⁾. Es gibt aber keine parlamentarisch-demokratische Repräsentation ohne gleiches Wahlrecht⁸²⁾. Es kann sie in den Europäischen Gemeinschaften auch nicht geben. Parlamentarische Repräsentation setzt eine hinreichende politische (wirtschaftspolitische, verteidigungspolitische etc.) Einheit und Gleichartigkeit voraus⁸³⁾, die in den Sechsergemeinschaften noch nicht besteht und gerade von den Beneluxländern mit Recht bestritten werden würde. Es dürfte auch bezweifelt werden, daß eine unmittelbare und gleiche Wahl dem Europäischen Parlament im ganzen die Sachnähe vermitteln würde, deren ein Gesetzgeber zum legitimen Tätigwerden bedarf⁸⁴⁾.

Im Verhältnis zu dem sich ausdehnenden Raum, der gegenständlichen Komplexität und der strukturellen Kompliziertheit internationaler Gemeinschaften nimmt die Urteilsfähigkeit des Individuums ab und darum auch die des demokratischen Souveräns als Ganzem, wie er sich in Wahlen und Abstimmungen äußert⁸⁵⁾.

In der Willensbildung der Gemeinschaften tritt darum ein Phänomen in Erscheinung, das uns aus einem von Theodor Geiger häufig angewandten Terminus als „sozial freischwebende Intelligenz“^{85a)} bekannt ist. In den Europäischen Gemein-

⁸¹⁾ Beziffert man das Stimmgewicht eines deutschen Wählers mit 1, so würde bei gleicher Wahlbeteiligung in allen Mitgliedstaaten das Stimmgewicht eines Franzosen etwa 1,20, eines Italieners 1,11, eines Belgiers 2,36, eines Holländers 1,90, eines Luxemburgers 29,75 sein (dabei ist vorausgesetzt, daß die Zahl der Wahlberechtigten der Bevölkerungsziffer entspricht).

⁸²⁾ Das Beispiel der Überrepräsentation einiger deutscher Länder im Bundesrat und einiger Staaten der USA im amerikanischen Senat steht dem nicht entgegen, weil in beiden Staaten ein nach dem Prinzip des gleichen Wahlrechts gebildetes parlamentarisches Organ besteht, dem nach europäischen Verfassungsstandard — wie dem deutschen Bundestag — die unbedingte Präponderanz zukommen muß.

⁸³⁾ Dieses Strukturprinzip findet in der Geschichte der Ständeversammlungen und Parlamente vielfache Bestätigung. Vgl. Ulrich Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, Festschr. für Hans Huber, Bern 1961, S. 228.

⁸⁴⁾ Werner Weber, VVDStRL 1961, Heft 19, S. 159 (Diskussionsbeitrag).

⁸⁵⁾ Das ist aber ein grundlegendes Moment der demokratischen Staatsform; vgl. Scheuner, a.a.O., S. 222.

^{85a)} Aufgaben und Stellung der Intelligenz in der Gesellschaft, Stuttgart 1949, S. 88. Siehe hierzu auch Rudolf Hamann, Paretos Elitentheorie und ihre Stellung in der neueren Soziologie, Stuttgart 1964, S. 47.

schaften wirken in hohem Maße Experten mit; man wird hier vielleicht sogar von einer Art intellektueller Aristokratie sprechen dürfen, wenn man die zahlreichen Ausschüsse von Professoren und nichthabilitierten Experten betrachtet, die für die Exekutiven der Gemeinschaften über Fragen der Anwendung des Kartellverbots und des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung, über mittelfristige Wirtschaftspolitik, über Regionalplanung usw. arbeiten. Diese Gremien arbeiten in der Regel ohne bestimmten politischen Auftrag. Das gilt in einigen Fällen sogar auch für Angehörige von Ministerien der Mitgliedstaaten, für Chefs hoher Behörden wie der Statistischen Ämter, natürlich auch der Notenbanken usw. Sie beraten die Gemeinschaftsorgane häufig weisungsfrei, ohne daß sie selbst unmittelbar dem Parlament oder einer demokratisch legitimierten Instanz Verantwortung schuldeten und ohne daß ein Vorgesetzter für sie in diesem Sinne verantwortlich wäre. Darum meine ich, daß sich unwillkürlich hier das Bild und der Begriff der freischwebenden Intelligenz einstellt, und es ist eine Überlegung wert, ob diese, wie gesagt wurde, sozial-freischwebende Intelligenz nicht möglicherweise auch konstitutionell in der Verfassung der internationalen Gemeinschaften frei schwebt. Es ist ein soziologisch seit langem vertrautes Phänomen und offensichtlich auch ein notwendiges Element in der Steuerung unserer industriellen Wirtschaftswelt. Wir empfinden die Teilnahme solcher intellektuellen Aristokratie (*sit venia verbo*) an der Formulierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen als eine Partizipation von häufig großer Tragweite, als eine Erscheinung, die in einer demokratischen Verfassung nicht leicht ihren systematischen Platz findet und dennoch einen hohen Rang hat⁸⁶⁾. Mancher Experte wäre mitunter dankbar für eine ministerielle Weisung oder für eine vom Parlament beschlossene Marschrichtung, um nicht nur dem Licht seines eigenen Geistes folgen zu müssen. Dabei ist diese Art der Mitwirkung von Experten in hohem Maße legitim im ursprünglichen Sinn, denn sie ist ausgezeichnet durch öffentliches Vertrauen, durch die Gunst der öffentlichen Meinung. Aber alle empirischen Analysen dieses Phänomens leiten zu der Überzeugung, daß es sich offenbar

⁸⁶⁾ Damit ist natürlich die Frage nach den Möglichkeiten einer rationalen Wirtschaftspolitik aufgeworfen, die Erwin von Beckerath wiederholt beschäftigt hat (vgl. z. B. *Politik und Wirtschaft: Ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?* in: *Einkommensbildung und Einkommensverteilung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 13, Berlin 1957, S. 25 ff.). Vgl. auch Heinz Sauermann, *Über die Möglichkeit einer rationalen Wirtschaftspolitik*, Festschr. f. Erwin von Beckerath, Tübingen 1964, S. 637 ff.

einer durchgreifenden Demokratisierung entzieht. Darum ist es wichtig, daß solche Ämter, wie alle Führungsstellen in den Gemeinschaften durch Persönlichkeiten, die durch Eignung qualifiziert sind, besetzt werden. Es ist am Platze, vernehmlich auszusprechen, daß Regierungen, Parlamente und politische Parteien wissen müssen, daß sie die europäische Integration korrumpieren, wenn sie auch nur den Anschein erwecken, sie würden solche Ämter wie Pfründen nach anderen Gesichtspunkten als denen der Eignung besetzen oder dementsprechend Einfluß nehmen.

Die in den Gemeinschaften nichtsdestoweniger vorhandenen demokratischen und rechtsstaatlichen Einrichtungen haben oft im Schatten der Erörterungen gestanden, weil man das Schema der Gewaltenteilung und insbesondere die Erfahrungen der parlamentarischen Praxis der Mitgliedstaaten zu sehr auf europäische Verhältnisse übertragen hat^{86a}). In zahlreichen Formen der Kommunikation und der Kooperation haben sich sowohl demokratische Mitwirkungsrechte, sich rechtsstaatlich ausbalancierende Zuständigkeiten wie auch ein ziemlich effektiver, wenngleich in den Formen nicht immer schon hinreichend ausgebildeter Rechts- und Interessenschutz ausgebildet. Demokratisch ist die Einrichtung der Berichte, die von den Kommissionen der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht werden, ebenfalls von der WEU und zahlreichen anderen internationalen Einrichtungen. Darin sehe ich Kommunikationen von Inhabern öffentlicher Gewalt oder mindestens bedeutender Einflußrechte im zwischenstaatlichen Bereich sowohl mit den parlamentarischen Gremien, die berufen sind, diese Berichte zu diskutieren, wie mit der interessierten Öffentlichkeit⁸⁷).

So gehen in die Willensbildung der Gemeinschaften zahlreiche demokratische oder demokratisch legitimierte Elemente ein: durch die parlamentarischen Versammlungen und Wirtschafts- und Sozialausschüsse der Gemeinschaften, durch die

^{86a}) Von der Sinnwidrigkeit der Übertragung demokratischer Formen auf zwischenstaatliche Verhältnisse unter andersartigen Voraussetzungen handelt Bindschedler, Illusion und Wirklichkeit; Gegenwart und Zukunft des Völkerrechts, JIR 8, 1959, S. 15.

⁸⁷) Vgl. z. B. Art. 143 EWGV, 113 EuratomV, 24 Abs. 1 MontanV. Nach Art. 23 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (i. d. F. vom 27. 6. 1962, ABl. 1962, S. 2437) werden die Berichte von Spezialkommissionen überprüft. Im einzelnen vgl. H. Manzanarès, a. a. O., S. 162; D. Sperling, Der parlamentarische Charakter Europäischer Versammlungen, Leiden 1961; A. H. Robertson, The Law of International Institutions in Europe, Manchester 1961, S. 43 ff.

Exekutiven der Mitgliedstaaten im Rat^{87a)} und eine enge Kooperation des Ratssekretariats und der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten mit den heimischen Ressorts, aber auch durch weniger formelle Einflußnahmen von seiten der Repräsentanten etwa betroffener organisierter Interessen, durch neutrale Experten usw.

Hierin tritt ein differenziertes System der Gewaltenteilung zutage, das nicht so leicht durch die unreflektierte Übernahme eines Gewaltenteilungsschemas⁸⁸⁾ verdeckt werden kann. Schon im nationalen Bereich läuft dieses Prinzip Gefahr, überbeansprucht zu werden⁸⁹⁾.

III.

Es ist schwer, die Bearbeitung dieses Themas mit einer generellen Aussage abzuschließen, die für so verschiedenartige internationale Gemeinschaften Anspruch auf Geltung erheben kann.

1. Zunächst, wenn Sie erlauben, eine wissenschaftstheoretische Conclusion: Die öffentliche Gewalt dieser Gemeinschaften kann nicht eindimensional mit den Kategorien der positiven Jurisprudenz erfaßt werden, die die Leistung und das Erbe des 19. Jahrhunderts sind. Mir scheint, einige Positionen dieser Jurisprudenz haben als Prämisse die irrige Auffassung von der zeitlosen Natur und Bedeutung öffentlicher Gewalt. Die Rechtsnatur der öffentlichen Gewalt der Gemeinschaften kann jedoch nur begriffen werden, wenn das Phänomen der Wandlung, wie sie durch die Integrationsverträge und durch die Tag für Tag sich realisierende Integration oder Desintegration bewirkt wurde und immer erneut bewirkt wird, Bestandteil des Begriffsinhalts wird. Dieser erschließt sich darum nur einer Rechtswissenschaft, die nicht darauf verzichtet, in den Resultaten der Wirtschaftswissenschaften bzw. der Strategie etc. wesentliche Indikatoren der Wandlung öffentlicher Gewalt zu erkennen. Der gegenwärtige Entwicklungsstand fordert eine integrierte Wissenschaft von den Trägern öffentlicher Gewalt,

^{87a)} Dazu vgl. Heinz Wagner, Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1965, S. 182 ff.; C. P. Eco-nomidès, Le pouvoir de décision des organisations internationales européennes, Leyde 1964; Formen der Willensbildung in den europäischen Organisationen, hrsg. von G. Zellentin, Frankfurt/Main 1965.

⁸⁸⁾ Vgl. Werner Weber, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, Festschr. f. Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 253.

⁸⁹⁾ Vgl. Otto Bachof, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, 2. Aufl., Tübingen 1963, S. 11.