-3. Juni 1953

DER RECHTSBERATER
DES AUSWÄRTIGEN AMTES

BONN, den 1. Juni 1953 **183**
Dahlmannstr. 5–7
Tel. 31761–64

Pol 224-40-01
M. 12.8.55

Aufzeichnung

Betr.: Verfassung der Europäischen Gemeinschaft.

(1) Der Entwurf eines Vertrages über das Statut der Europäischen Gemeinschaft scheint mir eine höchst verdienstliche und wohl durchdachte Arbeit zu sein. Es ist jedoch nicht zu verkennen, dass der Verfassungsbau ausserordentlich kompliziert ist; es sind vier kollegiale politische Organe vorgesehen: das aus zwei Kammern, Völkerkammer und Senat, bestehende Parlament, der Exekutivrat und der Rat der nationalen Minister. Dazu kommen der Gerichtshof der Gemeinschaft und der Wirtschafts- und Sozialrat. Es liegt daher der Gedanke nahe, auf eines der Organe zu verzichten.

(2) Unverzichtbar ist jedenfalls der Exekutivrat, der die Regierung der Europäischen Gemeinschaft bilden soll. Unverzichtbar ist auch der Rat der nationalen Minister, der die Funktionen der Ministerräte der Montanunion und der EVG übernehmen soll (Art.60 Abs.2). Diese Ministerräte haben eine so wichtige Aufgabe in den beiden Sondergemeinschaften zu erfüllen, dass sie auf kein anderes Organ übertragen werden können. Nach Art.26 des Vertrages über die Gemeinschaft für Kohle und Stahl ist es Aufgabe des Ministerrates, die Tätigkeit der Hohen Behörde und der für die allgemeine Wirtschaftspolitik ihrer Länder verantwortlichen Regierungen aufeinander abzustimmen, sollen sich Rat und Hohe Behörde gegenseitig unterrichten und beraten, kann der Rat die Hohe Be-

hörde

© Politisches Archiv Auswärtiges Amt (Auswärtiges Amt (Berlijn)) inv.nr. B10, Bd.888
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/L00450

hörde auffordern, Vorschläge und Massnahmen aller Art zu prüfen, die er zur Erreichung des gemeinsamen Zieles für zweckmässig und erforderlich hält. Er hat Rechte auf Anhörung, Zustimmung und Entscheidung (vgl. im Einzelnen den Kommentar von Sahm S.38). Noch bedeutsamer sind die Aufgaben des Ministerrates der EVG. Nach Art.39 hat er die allgemeine Aufgabe, die Tätigkeit des Kommissariates und die Politik der Regierungen der Mitgliedstaaten in Einklang zu bringen; er kann auch Direktiven für die Tätigkeit des Kommissariates erlassen. Nach Art.29 hat das Kommissariat dem Rate regelmässig Bericht zu erstatten, Auskünfte zu erteilen und Untersuchungen vorzunehmen, mit denen der Rat es beauftragt. Der Rat ist so das eigentliche Hauptorgan der EVG; das Kommissariat ist ihm untergeordnet. Dazu kommen die bedeutenden Befugnisse des Rates bei der Feststellung des Budgets der Gemeinschaft (Art.87), bei der Aufstellung der gemeinsamen Programme für Bewaffnung, Ausrüstung, laufende Versorgung und Wehrbauten (Art.102 ff), bezüglich der Stationierung der Streitkräfte (Art.120), bei der politisch entscheidenden Frage der vorläufigen Massnahmen im Falle schwerer und dringender Notstände (Art.123), Entscheidungen und Empfehlungen bei im Vertrage nicht vorgesehenen Fällen (Art.124), Entscheidungen bei unvorhergesehenen Schwierigkeiten (Art.125), bezüglich des Beitrittes anderer europäischer Staaten (Art.129). Das alles sind Aufgaben, die nur ein aus den verantwortlichen Ministern der Mitgliedstaaten zusammengesetztes Organ erfüllen kann.

(3) Unverzichtbar ist natürlich auch ein europäisches Parlament, dessen integrierende Funktion auf der Ebene der europäischen Bevölkerung nicht hoch genug bewertet werden kann. Hier erhebt sich freilich die Frage, ob es sich nicht empfehlen könnte, zwecks Vereinfachung der

Organisation

Organisation auf eine der beiden Kammern zu verzichten; auch schon weil man zweifeln kann, ob es möglich sein wird, eine ausreichende Zahl von geeigneten Persönlichkeiten für zwei Kammern zu finden. Es spricht vieles dafür, nach dem Vorbilde der beiden Spezialgemeinschaften nur eine von den nationalen Parlamenten gewählte Versammlung vorzusehen und so die politische Organisation der Europäischen Gemeinschaft auf den Exekutivrat, den Rat der nationalen Minister und das von nationalen Parlamenten gewählte Parlament zu beschränken. Dadurch würden die in den Mitgliedstaaten entscheidenden politischen Faktoren, Regierung und Volksvertretung, in die Europäische Gemeinschaft integriert und würde eine gegenseitige Beeinflussung der nationalen und europäischen politischen Faktoren sichergestellt, auf die es ankommt, um die Europäische Gemeinschaft im politischen Leben der Mitgliedstaaten fest zu verankern und anderseits zu verhindern, dass die Europäische Gemeinschaft in der Luft schwebt.

Trotzdem hat es einen guten politischen Sinn, die europäische Bevölkerung selbst, ohne Vermittlung der nationalen Parlamente, unmittelbar an die Europäische Gemeinschaft heranzuführen. Dieser Gedanke verdient besondere Berücksichtigung, wenn man an die Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft denkt. Eine europäische Armee, die auf dem Prinzip der allgemeinen Wehrpflicht beruht, legt es nahe, der Bevölkerung selbst ein Organ zu geben, in dem sie ihre Stimme zu den manigfaltigen Fragen erheben kann, die mit dem Wehrwesen zusammenhängen. Das Gleiche gilt für die wirtschaftlichen Fragen, die mit der Aufrüstung und dem gemeinsamen Markte, zunächst für Kohle und Stahl, dann aber auch für die anderen Wirtschaftszweige, untrennbar verbunden sind.

Es

Es ist jedoch anderseits nicht zu leugnen, dass trotz der europäischen Armee und des gemeinsamen europäischen Marktes, die noch keine Wirklichkeit sind, zunächst ein "europäisches Volk" noch nicht besteht oder sehr bald bestehen wird. Einen politischen Anspruch auf ein unmittelbar zu wählendes Parlament, wie ihn das deutsche Volk in den Jahren 1848, 1867 und 1871 mit Recht erheben konnte, kann das erst zu schaffende oder in der Bildung begriffene europäische Volk noch nicht erheben. Es wäre ein Vorschuss auf eine künftige und zu erstrebende Wirklichkeit. Das braucht nicht zu hindern, dass man einen Rahmen hinstellt und den Raum absteckt, in dem sich diese Wirklichkeit einmal entfalten soll, und so damit beizutragen, dass dieser Raum allmählich mit Leben erfüllt wird. Man wird auch die Frage aufwerfen, welche Qualität die unmittelbar gewählten Parlamentarier haben werden, während anderseits in dieser Beziehung grössere Garantien bei ~~einem~~ von den nationalen Parlamenten gewählten Persönlichkeiten bestehen. Der Statutenentwurf der ad hoc - Versammlung hat es so denn auch für richtig gehalten, neben die unmittelbar gewählte Völkerkammer als zweite Kammer den von den nationalen Parlamenten gewählten Senat zu stellen und diesen mit bedeutenden Machtbefugnissen auszustatten. Durch den Wegfall des Senates würden die nationalen Parlamente trotz ihrer Bedeutung für das politische Leben der Mitgliedstaaten von der europäischen Integration ausgeschaltet. Zwar könnten bei der Aufstellung der Kandidaten für das unmittelbar zu wählende europäische Parlament die nationalen Abgeordneten besonders berücksichtigt werden; aber es würde die institutionelle Garantie für den Einfluss der nationalen Parlamente fehlen. Auch würde die Verbindung der Europäischen Gemeinschaft mit dem Europarat, die der Senat schafft, entfallen.

(4) Geht man einmal davon aus, dass ein unmittelbar gewähltes Parlament ohne einen Senat zur Grundlage genommen wird, so erhebt sich eine Reihe von schwierigen Fragen, für die eine Lösung gefunden werden muss. In dem Entwurfe der ad hoc - Versammlung hat der Senat wichtige Funktionen, für die ein Ersatz gefunden werden muss.

Die Gesetze der Gemeinschaft werden von beiden Kammern beschlossen (Art.52 Abs.1); dazu hat ein Viertel des Senates das Recht, eine zweite Lesung zu verlangen (Art.52 Abs.2). Es wird sich jedenfalls nicht empfehlen, die gesetzgebende Gewalt ausschliesslich in die Hände des unmittelbar gewählten Parlamentes zu legen. Die in Art.52 Abs.4 dem Präsidenten des Exekutivrates gegebene Befugnis, eine neue Lesung in beiden Kammern zu verlangen, dürfte nicht ausreichen. Man müsste also den Rat der nationalen Minister in das Gesetzgebungsverfahren einschalten und man würde ihm dadurch eine Funktion geben, die ihm bisher fremd war. Das Recht der einstimmigen Zustimmung zu allen Gesetzen, wie es in Art.111 und 112 für Statutenänderungen vorgesehen ist, würde das normale Gesetzgebungsverfahren leicht lahmlegen. Es käme daher nur eine Mehrheitszustimmung in Betracht, die je nach der Bedeutung der Materie auch eine qualifizierte Mehrheit sein müsste. Um diese Frage zu beantworten, muss der Katalog der Materien, für die das Statut ein Gesetz vorsieht, im einzelnen durchgedacht werden. Es handelt sich um folgende Materien:

Art.8 über die Grundprizipien für das Statut der Beamten der Gemeinschaft;

Art.13 Abs.2 über die Prinzipien des Wahlsystems;

Art.19 über die Voraussetzungen für das passive Wahlrecht;

Art.20 Abs.5 über ~~die~~ zusätzliche Inkompatibilitäten;

Art.51

Art.51 über die Zusammensetzung, Kompetenz und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialrates;

Art.75/76 über das Budget;

Art.78 über die Steuergesetzgebung, für die jedoch eine einstimmige Zustimmung des Ministerrates erforderlich ist;

Art.81 Abs.2 über die Entlastung bei der Rechnungslegung;

Art.84 Abs.2 und 3 über die Errichtung eines gemeinsamen Marktes; auch hier ist die einstimmige Zustimmung des Ministerrates erforderlich;

Art.88 über die Errichtung von Sondergemeinschaften;

Art.100 über den Sitz der Institutionen der Gemeinschaft;

Art.104 über die Voraussetzungen, unter denen die Gemeinschaft aus eigener Initiative zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung und der demokratischen Freiheiten der Mitgliedstaaten einschreiten darf; auch hier ist die einstimmige Zustimmung des Ministerrates erforderlich.

Dazu kommen die Materien, für die der Statutenentwurf kein formelles Gesetz vorsieht, aber die Zustimmung des Parlamentes, also beider Kammern, vorschreibt:

Art.58 für gewisse politisch bedeutende Entscheidungen der Hohen Behörde und des Kommissariates;

Art.68 für gewisse völkerrechtliche Verträge der Gemeinschaft;

Art.79 für Anleihen der Gemeinschaft;

Art.111 und 112 für grosse Revisionen des Statutes, die aber auch eine einstimmige Zustimmung des Ministerrates erfordern;

Art.113 für kleinere Revisionen des Statutes;

Art.116 für den Beitritt anderer Staaten; auch hier ist die einstimmige Zustimmung aller Mitglieder des Ministerrates notwendig.

Soweit in den vorstehenden Artikeln die Zustimmung aller Mitglieder des Ministerrates vorgesehen ist, bestehen keine Schwierigkeiten bei dem Fortfall des Senates; der Rat der nationalen Minister würde als zweite

Kammer

Kammer fungieren. Wo jedoch bei der Gesetzgebung eine Mitwirkung des Ministerrates nicht vorgeschrieben ist, müsste er eingeschaltet werden. Es liegt nahe, normalerweise nur die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Ministerrates zu verlangen. Da der Ministerrat aus sechs Mitgliedern besteht, bilden vier Minister die absolute Mehrheit. Vier Minister bilden aber auch die Zweidrittelmehrheit. Es besteht jedoch bei der Zustimmung von vier der sechs Mitglieder die Gefahr, dass zwei Grossmächte von den Beneluxländern und der dritten Grossmacht überstimmt werden. Will man dies in besonders gelagerten Fällen vermeiden, so könnte für sie die Zustimmung von Dreiviertel der Mitglieder gefordert werden. Das würde bedeuten, dass sowohl zwei Grossmächte als auch zwei Beneluxländer die Möglichkeit haben, durch ihr Veto einen Beschluss zu hindern. Ein Ergebnis, das sinnvoll erscheint, weil sowohl die Grossmächte wie die kleineren Staaten ein berechtigtes Interesse haben, dass ihre Belange auch in Fällen besonders berücksichtigt werden, in denen man die Einstimmigkeit vermeiden will.

(5) Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bezüglich der dem Senat ausser seiner Mitwirkung bei der Gesetzgebung übertragenen Befugnisse, die ein wohlüberlegtes Kernstück des Entwurfes ausmachen. Es handelt sich um folgendes:

Art.28 Wahl des Präsidenten des Exekutivrates;

Art.31 entscheidende Mitwirkung bei Misstrauensvoten und der Versagung des Vertrauensvotums;

Art.39 Mitwirkung bei der Wahl der Richter des Gerichtshofes;

Art.52 Abs.2 Verlangen einer zweiten Lesung von Gesetzen durch ein Viertel der Mitglieder des Senates;

Art.62 Abs.1 Ziff.2 während der ersten 2 Jahre Misstrauensvotum gegen den Präsidenten der Hohen Behörde der Montanunion;

Art.84 Abs.3 Erfordernis einer ZweidrittelMehrheit

im

im Senat für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes neben dem Erfordernis der einstimmigen Zustimmung des Ministerrates;

Art.97 Einberufung der ersten Völkerkammer und des ersten Senates durch den Präsidenten des Senats;

Art. 1 des Protokolls über die Beziehungen zum Europarat sieht vor, dass die Beratende Versammlung aus dem Senat und einer entsprechenden Zahl von Vertretern der anderen Mitglieder des Europarates bestehen soll.

Im Hinblick auf den letzten Punkt würde der Wegfall des Senates, wie ~~früher~~ bereits erwähnt, besonders bedauerlich sein. Ein Ersatz für die Verbindung zwischen den beiden europäischen Institutionen wird schwer zu finden sein. Dagegen könnten die in Art.97, 62 Abs.1 Ziff.2 bezeichneten Funktionen unschwer fortfallen oder anderen Stellen übertragen werden. Ebenso könnte das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit im Senat bei Gesetzen über den gemeinsamen Markt im Hinblick auf die einstimmige Zustimmung des Ministerrates fortfallen. Die in Art. 39 vorgesehene Mitwirkung bei der Bestimmung der Richter des Gerichtshofes sowie ~~in~~ das Verlangen einer zweiten Lesung von Gesetzentwürfen könnte von dem Rate der nationalen Minister übernommen werden.

Dagegen würde die Streichung des Senates das wohldurchdachte System der Art.28 und 31 über die Bestellung und Abberufung des Exekutivrates zerstören. Eine Lösung ist wohl nur dahin möglich, dass der Rat der nationalen Minister (mit welcher Mehrheit?) den Präsidenten des Exekutivrates wählt und dass der Exekutivrat des Vertrauens nicht nur des Parlaments, sondern auch des Ministerrates bedarf, das sowohl durch ein Misstrauensvotum wie durch die Versagung des Vertrauensvotums entzogen werden kann. Das konstruktive Misstrauensvotum (Art.31 Abs.3) und die Auflösungsbefugnis des Exekutivrates (Abs.4) könnten bestehen bleiben. Diese Lösung würde die Machtbefugnisse des Rates der nationalen Minister noch über den Machtzuwachs hinaus steigern, den er

durch

durch seine Mitwirkung bei der Gesetzgebung erhalten würde. Das wäre nicht unerwünscht, weil dadurch die Verbindung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Regierungen der Mitgliedstaaten enger geknüpft und die Gefahr von Reibungen und Konflikten zwischen beiden verringert würde. Es wäre auch nicht unerwünscht, wenn so der Ministerrat zugleich die Rolle einer Art zweiten Kammer erhielte.

(6) Wenn es nach den vorstehenden Ausführungen auch möglich erscheint, den Senat fallen zu lassen und seine Funktion im wesentlichen dem Rat der nationalen Minister zu übertragen, so würde doch sein Ausfall bedauerlich sein. Die nationalen Parlamente würden nicht in die Willensbildung der Europäischen Gemeinschaft eingeschaltet sein. Die durch den Senat vermittelte Verbindung mit dem Europarat würde entfallen. Es müsste für sie eine andere Form gewählt werden: man könnte daran denken, die Vertreter in der Beratenden Versammlung aus dem Kreise der unmittelbar gewählten Abgeordneten des europäischen Parlamentes durch die Regierungen zu bestellen. Eine Änderung der Satzung des Europarates wäre dazu nicht erforderlich, da Art.25 den Mitgliedstaaten die Art der Bestellung der Vertreter in der Beratenden Versammlung freistellt. Bereits gegenwärtig werden die britischen Vertreter in der Beratenden Versammlung von der Regierung ernannt. Freilich würde bei solchem Verfahren der Charakter der Einheitlichkeit der Beratenden Versammlung gefährdet. Um dem ersten Gesichtspunkt Rechnung zu tragen, könnte erwogen werden, das europäische Parlament nur zum Teil aus unmittelbaren Wahlen hervorgehen zu lassen, es aber zum anderen Teil von den nationalen Parlamenten wählen zu lassen; der Anteil der beiden Gruppen an den zur Verfügung stehenden Parlamentssitzen könnte verschieden bemessen werden: halb und halb oder ein Drittel zu zwei Drittel.

Die

Die Tatsache, dass es kaum Vorbilder für eine solche Zusammensetzung eines Parlamentes gibt, brauchte an sich dieser Neuerung nicht im Wege zu stehen. Aber es bestehen ernste Zweifel, ob durch die gemischte Zusammensetzung eines einheitlichen Parlamentes nicht die Homogenität der Versammlung zerstört würde. Die von den nationalen Parlamenten gewählten Abgeordneten würden wahrscheinlich eine Sondergruppe bilden, so dass Reibungen und Konflikte zwischen beiden Gruppen kaum ausbleiben werden. Auch würde der Gesichtspunkt, der für die Streichung des Senates angeführt wurde, fortfallen, nämlich die Frage, ob es in ausreichendem Masse qualifizierte Männer und Frauen geben wird, die für die unmittelbaren Wahlen zur Verfügung stehen, wenn die von den nationalen Parlamenten zu wählenden Kandidaten für die unmittelbaren Wahlen ausscheiden. Je mehr parlamentarische Körperschaften zu wählen sind, um so niedriger wird ihr Niveau. Das wird durch die Erfahrungen, die wir bei den Landtags- und Bundestags- (bzw. Reichstags-) wahlen gemacht haben, bestätigt. Es ist ein nur zu häufig gemachter Fehler, dass bei der Schaffung neuer Institutionen die Frage nicht genügend Beachtung findet, woher die Personen zu nehmen sind, die diese Institutionen zu tragen und ihnen das erforderliche Ansehen zu geben vermögen.

Wenn man gar dem Gedanken nachginge, den von den nationalen Parlamenten gewählten Abgeordneten gewisse Sonderbefugnisse zu geben, die bisher dem Senate vorbehalten waren, so würde dies, durch die Schaffung privilegierter Abgeordneter, die Homogenität des Parlamentes völlig zerstören.

Durch die Zusammensetzung des europäischen Parlamentes aus unmittelbar und mittelbar gewählten Abgeordneten würde auch das Problem der paritätischen Bildung des Senates keineswegs ausgeschaltet. Denn dies Problem würde

sich

sich auf der Ebene der mittelbar zu wählenden Abgeordneten ebenso stellen wie auf der Ebene der Senatswahl selbst.

(7) Bei der Schaffung des Senates hat in der ad hoc - Versammlung offenbar auch der Gedanke eine Rolle gespielt, dass er ein bedeutsames Element der Tradition in dem neuen Organismus der Europäischen Gemeinschaft bilden würde. Da es vermutlich im Wesentlichen dieselben Persönlichkeiten sein werden, die bereits in der Beratenden Versammlung des Europarates, in der Gemeinsamen Versammlung der Montanunion und in der ad hoc - Versammlung einen erfreulichen Geist europäischer Zusammenarbeit entwickelt haben, würden sie diesen Geist und diese Tradition durch die Vermittlung des Senates in die Europäische Gemeinschaft einbringen und fortsetzen. Um diese Elemente auch bei Fortfall des Senates der Europäischen Gemeinschaft zu erhalten, ist auch der Gedanke erörtert worden, sie, wenn nicht bei der Zusammensetzung des Parlamentes, so vielleicht bei der Zusammensetzung des Rates der nationalen Minister zu berücksichtigen und aus Ministerrat und Senat ein gemischtes Organ zu bilden:Ministerrat und Senat sollen ja beide in gewisser Weise das Organ von Staatenvertretern sein. Aber noch weniger als die Verschmelzung von Senat und Völkerkammer ein einheitliches parlamentarisches Organ bilden kann, ist eine Verschmelzung von Senat und Rat der nationalen Minister denkbar. Der Rat hat die unverzichtbare Aufgabe, gerade die für die Gesamtpolitik der Mitgliedstaaten verantwortlichen Minister an der Willensbildung der Europäischen Gemeischaft zu beteiligen; die Beimischung von gewählten und nur ihren Wählern verantwortlichen Persönlichkeiten würde dem Rat die Erfüllung seiner Aufgaben unmöglich machen.

Wir haben zwar in dem Entwurf der Reichsverfassung der Paulskirche das Vorbild eines Staatenhauses, als zweiter Kammer des Reichstages, das aus Regierungsvertre-

tern

tern und von den Landtagen gewählten Persönlichkeiten bestehen sollte. Es ist aber allgemein anerkannt, dass dies zu den unglücklichsten Elementen dieses vielfach vortrefflichen Entwurfes gehört. Die Rolle eines Bindegliedes zwischen Reichsregierung und Landesregierungen konnte diese echte parlamentarische Kammer nicht spielen; diese Rolle sollte ein ursprünglich vorgesehener, aber später wieder gestrichener Reichsrat spielen, wie auch im Erfurter Unionsparlament neben dem gemischt zusammengesetzten Staatenhause ein Fürstenkollegium von den Abgeordneten von Bismarck und Stahl vorgeschlagen war. Die Verfassungen von 1867 und 1871 haben so denn auch den unglücklichen Gedanken einer so gemischten zweiten Kammer nicht aufgenommen und neben dem Reichstag nur den ausschliesslich aus Regierungsvertretern zusammengesetzten Bundesrat gestellt, der nicht nur das notwendige Bindeglied zwischen dem Reich und den Landesregierungen bilden, sondern zugleich auch die Rolle einer zweiten Kammer spielen sollte. Diesem bewährten Beispiel würde die Europäische Verfassung folgen, wenn sie sich mit einem Parlament und dem Rate der nationalen Minister begnügte.

Nur der Reichsrat der Weimarer Verfassung hat sich von diesem Vorbilde entfernt. Aus Furcht vor einem preussischen Übergewicht sind die preussischen Reichsratsstimmen zwischen an Instruktionen gebundenen Regierungsvertretern und von den Provinzialverwaltungen gewählten Personen "mit freiem Stimmrecht" hälftig aufgeteilt worden; mit dem Ergebnis, dass die preussischen Stimmen nicht einheitlich abgegeben wurden und die Stimmen der Provinzialvertreter vielfach die der Regierungsvertreter bedeutungslos machten. Vor einer Nachahmung dieses Vorganges, der sicher kein Vorbild ist, muss gewarnt werden.

Ein

Ein aus den nationalen Ministern und von den nationalen Parlamenten gewählten Personen zusammengesetztes Gremium würde weder die Funktion des Ministerrates noch die einer zweiten Kammer erfüllen können. Wollte man dies gemischte Organ für bestimmte Aufgaben wieder in die beiden es bildenden Gruppen trennen, so hätte man doch wieder zwei Organe, also das, was man durch die Verschmelzung gerade vermeiden wollte. Auch würde damit die Frage der Parität der Zusammensetzung der von den nationalen Parlamenten zu wählenden Abgeordneten nicht ausgeschaltet.

(8) Wenn der Senat neben der Völkerkammer beibehalten werden sollte, müsste die Frage der Parität eine Lösung finden. Die paritätische Zusammensetzung, die für die kleineren Staaten von hoher Bedeutung ist, hat ihr berühmtes Vorbild in der Verfassung der Vereinigten Staaten, die nur dadurch im Kongress von Philadelphia eine Mehrheit finden konnte, dass den kleineren Staaten diese Konzession gemacht wurde. Die Furcht dieser Staaten vor einem Erdrücktwerden sei es durch die Grossmächte, sei es durch die Beschlüsse eines unmittelbar nach der Bevölkerungszahl gewählten zentralen Parlamentes, ist nicht unbegründet. Vielleicht gebietet politische Weisheit für die Europäische Verfassung eine Berücksichtigung dieser Befürchtungen, da das gute Funktionieren der Gemeinschaft von der freudigen Mitarbeit auch der kleineren Staaten abhängt. Das Fehlen Grossbritanniens, das an der Existenz und Lebensfähigkeit der kleineren europäischen Staaten stets ein besonderes Interesse gezeigt hat, lässt es diesen Staaten wichtig erscheinen, auf eine besondere Garantie ihrer Interessen grosses Gewicht zu legen. Der Senat des australischen Gemeinwesens besteht aus 60 Senatoren, von denen jeder der sechs Staaten zehn wählt. Diese Zahl dürfte auch bei einem etwaigen europäischen

päischen Senat in Erwägung gezogen werden. Das hätte aber auch wieder Schwierigkeiten, weil dann die Zahl der Senatoren nicht mit der Zahl der Abgeordneten der Beratenden Versammlung des Europarates übereinstimmte.

Darin läge eine erhebliche Änderung des Art.16 des Statutenentwurfes. An der dort vorgesehenen Wahl auf fünf Jahre müsste jedenfalls festgehalten werden. In dieser Bestimmung liegt eine wesentliche Verbesserung der zuerst erwogenen Regelung, nach der das Senatsmandat bei jeder ganzen oder teilweisen Erneuerung der Versammlung, die ihn gewählt hat, ihr Ende findet. Das würde diese Kammer, die ein Element der Stabilität bilden soll und der nach dem Entwurf wichtige politische Entscheidungen anvertraut sind, einen nach den Fluktuationen des innerpolitischen Lebens der Mitgliedstaaten wechselnden Charakter verleihen. Die Erfahrung mit dem Bundesrate des Bonner Grundgesetzes kann als warnendes Beispiel dienen. Bei der Wahl auf fünf Jahre bestehen auch keine Bedenken dagegen, dass es jedem Staate überlassen bleibt, das Wahlverfahren selbst zu bestimmen. Auch bei dem Ständerat der Schweizer Eidgenossenschaft ist es den Kantonen überlassen, zu entscheiden, nach welchem Modus die Ständeräte gewählt werden.

So komme ich auf Grund der vorstehenden Erwägungen zu folgendem Ergebnis:

(1) Die beste Lösung wäre, sich zu beschränken auf ein von den Parlamenten der Mitgliedstaaten gewähltes Europäisches Parlament mit Exekutivrat und dem Rat der nationalen Minister.

Vorteile: Integration der beiden politisch entscheidenden Faktoren der Mitgliedstaaten (Regierung und Parlament)

Parlament) in die Europäische Gemeinschaft; unmittelbare Verbindung mit der Beratenden Versammlung des Europarates; der Ministerrat würde neben der Funktion der Harmonisierung der europäischen Politik mit der der Mitgliedstaaten auch wichtige Funktionen einer zweiten Kammer erfüllen; ein "europäisches Volk", das einen Anspruch auf eine unmittelbar zu wählende parlamentarische Organisation hätte, besteht noch nicht; die Qualität der Abgeordneten würde ein höheres Niveau haben.

(2) Eine Verschmelzung des Senates mit dem Rat der nationalen Minister oder mit der Völkerkammer kommt nicht in Betracht. Sie würde durch die Mischung heterogener Elemente entweder die betreffenden Organe denaturieren und so für ihre Aufgaben untauglich machen oder bei einer Teilung der Funktionen doch wieder getrennte Organe schaffen.

(3) Einer Beibehaltung des Senates steht das Bedenken entgegen, dass der Organismus der Europäischen Gemeinschaft zu kompliziert und auch die Qualität der Abgeordneten der Völkerkammer leiden würde.

(4) Wenn man den Senat beibehalten will, empfiehlt sich eine Zusammensetzung aus 60 Senatoren, von denen jeder Mitgliedstaat 10 durch sein Parlament wählen lässt. Dadurch würde aber die Homogenität der Beratenden Versammlung gefährdet.

(5) Wenn man den Senat fallen lässt und die Lösung zu (1) nicht möglich ist, sollte man an der unmittelbaren Wahl der Völkerkammer festhalten. Durch Aufstellung geeigneter Kandidaten durch die Parteiorganisationen könnte dafür gesorgt werden, dass in die Völkerkammer die zu Senatoren qualifizierten Persönlichkeiten gewählt werden. Die Zusammensetzung der Völkerkammer

brauchte

brauchte sich so in der Praxis nicht wesentlich von der des Senates unterscheiden, ohne die Legitimität einer unmittelbaren Volkswahl zu verlieren.

Hiermit

Herrn Staatssekretär Dr. Hallstein

Auswärtiges Amt
Büro Staatssekretär
Eing. 3. JUNI 1953
Tgb.Nr. St. S. 1
Anl. Dopp.

E. Kaufmann
(Professor Dr. E. Kaufmann)