

Staat und Recht im Imperialismus

Versuche zur Aufwertung des EG-Parlaments im System der westeuropäischen Integration

Dt. AXEL DOST und Dr. sc. BERND HOLZER,
Institut für Theorie des Staates und des Rechts
der Akademie der Wissenschaften der DDR

Die Bevölkerung der zehn Mitgliedstaaten der staatsmonopolistischen (West)-Europäischen Gemeinschaften (EG) ist am 14. bzw. am 17. Juni 1984 zum zweiten Mal zur Direktwahl des parlamentarischen Organs der EG¹ aufgerufen. Dem sog. Europäischen Parlament^{1, 2} gehören 434 Abgeordnete an: je 81 aus der BRD, Frankreich, Großbritannien und Italien, 25 aus den Niederlanden, je 24 aus Belgien und Griechenland, 16 aus Dänemark, 15 aus Irland und 6 aus Luxemburg. Bis 1979 wurden die Abgeordneten aus den Reihen der Mitglieder der nationalen Parlamente in das EG-Parlament delegiert. Erst im Juni 1979 fanden auf der Grundlage des von den Regierungen der EG-Mitgliedstaaten am 20. September 1976 beschlossenen „Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“ die in Art. 138 EWG-Vertrag, Art. 108 EAG-Vertrag und Art. 21 EGKS-Vertrag vorgesehenen Direktwahlen zu diesem Gremium statt.

Die Zielsetzung der Direktwahlen zum „Europäischen Parlament“

Die Entscheidung für die erste Direktwahl des EG-Parlaments war von den Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten — abgesehen von zahlreichen und zum Teil divergierenden Einzelinteressen — mit dem Ziel getroffen worden, am Beginn einer schwierigen Krisenperiode in der zweiten Hälfte der 70er Jahre durch ein unmittelbar gewähltes parlamentarisches Organ den Handlungen der EG-Organe eine gewisse parlamentarische Legitimität zu verleihen.³ Wegen der Widersprüche zwischen den EG-Mitgliedstaaten war die Durchführung dieser Wahlen nur durch eine Reihe von Kompromissen — bei der Sitzverteilung, beim Wahlsystem, hinsichtlich der Schaffung institutioneller Gegengewichte (wie des Europäischen Rates) — überhaupt möglich geworden.

Gleichwohl wurde an diese Wahlen von verschiedenen Seiten die Hoffnung bzw. auch die Befürchtung geknüpft, die von EG-Bürokratie und nationaler Ministerialbürokratie beherrschten und von den Unternehmerverbänden in den EG-Mitgliedstaaten und in EG-Organen nachhaltig beeinflussten Entscheidungsprozeduren könnten durch ein unmittelbar gewähltes Gremium in Richtung auf ein mehr parlamentarisch kontrolliertes Verfahren und damit in Richtung auf Mehrheitsentscheidungen auf mehr „Supranationalität“ verändert werden. Von politischen Kräften, vor allem der „Europäischen Bewegung“ und aus der BRD, wurde die Forderung erhoben, das EG-Parlament solle sich zu einer „Europäischen Konstituante“ entwickeln, d. h. eine Verfassung für die „Vereinigten“ Staaten von Europa⁴ ausarbeiten, sowie zu einem Organ der Gesetzgebung und Kontrolle ausgebaut werden und damit in stärkerem Maße die Rolle eines Motors der staatsmonopolistischen Integration übernehmen. Weiterhin sollten mit den Direktwahlen die wachsende Unzufriedenheit der Werktätigen mit der Unfähigkeit der EG-Organe, grundlegende soziale Probleme zu lösen, aufgefangen und die Bereitschaft gefördert werden, neue integrationssschritte zu unterstützen.

Die Wahlbeteiligung war 1979 mit durchschnittlich 61,8 Prozent — bei Minimalbeteiligungen von 32,8 Prozent in Großbritannien und 47,8 Prozent in Dänemark — nicht gerade überwältigend.⁴ Dieses Ergebnis soll 1984 durch ein besonderes Informationsprogramm über die EG als „Faktor des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts“ und mit Schwerpunkt in den elektronischen Medien verbessert werden.⁵ Angesichts der gegenwärtigen Probleme bei der Neuordnung der Agrarpreise mit einer zwangsläufig einhergehenden Verschlechterung der sozialen Lage der Bauern sowie der Stahlkrise, gravierender Arbeitslosigkeit in den EG-Mitgliedstaaten usw. bleibt der Erfolg eines solchen Informationsprogramms höchst zweifelhaft.

Wegen der zahlreichen Interessendivergenzen in vielen wichtigen Fragen der aktuellen wie der perspektivischen EG-Politik haben sich schon in der Vergangenheit die meisten der

mit den Wahlen zum EG-Parlament verbundenen Erwartungen nicht erfüllt. Das betrifft auch das Problem eines einheitlichen Wahlverfahrens.

Schwierigkeiten mit dem Wahlsystem

Die ersten Direktwahlen im Juni 1979 fanden auf der Grundlage nationaler Wahlgesetze der EG-Mitgliedstaaten statt. Das EG-Parlament hat jedoch sowohl in allen drei Verträgen (EWG-Vertrag, EAG-Vertrag und EGKS-Vertrag) als auch in dem „Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“ vom 20. September 1976 ein klares Mandat zur Ausarbeitung eines einheitlichen Wahlverfahrens für alle Mitgliedstaaten. Es hat sich dieses Auftrags mit der Annahme eines Entwurfs für einen „Akt zur Annahme verschiedener Bestimmungen eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments“ am 10. Februar 1982 entledigt.

Nach Art. 2 des Entwurfs ist vorgesehen, daß die Abgeordneten „in jedem Mitgliedstaat ... nach dem Verhältniswahlsystem gewählt werden“. Diese Bestimmung, die in Großbritannien nicht nur das traditionelle Wahlrecht umstoßen, sondern bei Anwendung auf nationale Wahlen zu einer weitgehenden Umschichtung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse führen könnte, wurde vom EG-Ministerrat — oder genauer: von dem britischen Vertreter im EG-Ministerrat — aus eben diesem Grunde nicht akzeptiert. Lediglich in der Frage des Wahltermins akzeptierte der EG-Ministerrat den Vorschlag des EG-Parlaments und ließ seinen eigenen Vorschlag fallen.

So werden auch die zweiten Direktwahlen nach unterschiedlichen Wahlsystemen und auf der Grundlage nationaler Gesetze und Traditionen stattfinden. Im Unterschied zu 1979 werden in einigen Wahlgesetzen lediglich Veränderungen hinsichtlich der Wahlberechtigung für im EG-Ausland lebende Staatsbürger bzw. für EG-Ausländer im eigenen Land vorgehoben.

Das einheitliche Wahlsystem bleibt zwar auf der Tagesordnung, aber der Vorgang zeigt, in wie kleinen Schritten sich die „konstitutionelle Entwicklung“ der EG vollzieht und angesichts der innenpolitischen Verflechtungen solcher Fragen in den EG-Mitgliedstaaten auch nur vollziehen kann.

Beschränkte Befugnisse des „Europäischen Parlaments“ nach den EG-Verträgen

Die Rechte und Möglichkeiten des „Europäischen Parlaments“ sind nach den Bestimmungen der drei EG-Verträge begrenzt. Es ist kein Legislativorgan wie die nationalen Parlamente, sondern hat lediglich (z. B. nach Art. 137 EWG-Vertrag) „Beratungs- und Kontrollbefugnisse“, die sich aus dem jeweiligen Vertrag ergeben.

Der Schwerpunkt der EG-Rechtsetzung liegt beim Ministerrat der EG; jedoch ist in zahlreichen Fällen vorgeschrieben, daß der Rat vor seiner Beschlußfassung das EG-Parla-

1 Die Beschlußfassungs- und Leitungsorgane der EG sind im wesentlichen der Rat (Ministerrat/Europäischer Rat), die Kommission, das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof, der Europäische Rechnungshof und eine Reihe von beratenden Gremien. Näheres dazu in: Staatsrecht bürgerlicher Staaten, Lehrbuch, Berlin 1980, S. 462 ff.; B. Zimmermann/M. Hirschler, Westeuropäische Integrationsverbände — Recht, Berlin 1983, S. 30 ff.

2 Die erste Parlamentarier-Versammlung der westeuropäischen staatsmonopolistischen Integrationsvereinigungen konstituierte sich im September 1952 als „Gemeinsame Versammlung“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS oder Montanunion). Im Zusammenhang mit der Ausdehnung ihrer Zuständigkeit auch auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG oder EURATOM) im Jahre 1957 legte sie sich selbst am 30. März 1962 die Bezeichnung „Europäisches Parlament“ zu, die sich allmählich allgemein durchgesetzt hat. Vgl. A. Dost, „Das Europäische Parlament“ - Sein und Schein einer EG-Institution“, IPW-Berichte 1979, Heft 12, S. 32 ff.

3 Zum Charakter und zu den Zielen der ersten Direktwahlen zum EG-Parlament vgl. das Expertengespräch in: IPW-Berichte 1979, Heft 5, S. 10 ff.

4 Zahlenangaben nach: Europäisches Parlament (Luxemburg) 1984, Nr. 2, S. 4. Zu den Ergebnissen der ersten Direktwahlen sowie zur Stellung des EG-Parlaments danach vgl. auch: IPW-Berichte 1979, Heft 9, S. 45 ff.; 1981, Heft 1, S. 42 ff.; 1982, Heft 5, S. 63 ff.

5 Vgl. den Bericht Beumer (Dok. 1—1058/82) und die Debatte darüber, in: Verhandlungen des Europäischen Parlaments (Stenographische Berichte) 1983, Nr. 1, S. 296 ff. und S. 311 ff.