

Robert Marjolin, Meine Leidenschaft Europa

Legende: Robert Marjolin, Mitglied im Ausschuss der drei Weisen, erinnert sich in seinen Memoiren an die Ausarbeitung des Berichts über die europäischen Institutionen.

Quelle: MARJOLIN, Robert. Meine Leidenschaft Europa. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1988. 478 S. ISBN 3-7890-1540-9.

Urheberrecht: (c) Nomos Verlagsgesellschaft

URL: http://www.cvce.eu/obj/robert_marjolin_meine_leidenschaft_europa-de-c861b8b1-d28d-4ecc-af3c-79d060806f00.html

Publication date: 21/10/2012

Robert Marjolin, *Meine Leidenschaft Europa*

[...]

Ende 1978 betraute der Europäische Rat drei Personen damit zu untersuchen, welche »Anpassungen an den Abläufen und Verfahren der Gemeinschaftsorgane anzubringen« seien. Es galt als vereinbart, daß die so geschaffene Gruppe keine Änderungen des Römischen Vertrags vorschlagen und wir uns auf rasch durchführbare Vorschläge beschränken sollten. Meine beiden Kollegen in der Gruppe waren Barend Biesheuvel, ehemals niederländischer Ministerpräsident, und Edmund Dell, der namentlich das Amt des Präsidenten des britischen Handelsministeriums (Board of Trade) bekleidet hatte.

Man taufte uns, wie in Umständen dieser Art üblich, die »Drei Weisen«. Die Weisen sind ja im allgemeinen zu dritt, als ob immer ein Dritter nötig wäre, um zwischen den auseinandergehenden Ansichten der beiden anderen das Gleichgewicht herzustellen. Ich will aber doch gleich hinzusagen, daß die Weisheit, die man also diesen Menschen zuschreibt, sofort wieder verschwindet, sobald sie ihre Schlußfolgerungen abgegeben haben.

An unserem Bericht arbeiteten wir ein Jahr lang in einem Klima von Vertrauen und Zuneigung ohne Hintergedanken. Ich bekam eine hohe Achtung vor der Klugheit und geistigen Ehrlichkeit meiner beiden Kollegen, die meine Freunde wurden. Kürzlich hat Jacques Delors, der Präsident der Brüsseler Kommission, erklärt: »Dieser Bericht ist immer aktuell. Alle vorhandenen Probleme zur Verbesserung der Arbeitsweise der Gemeinschaft sind darin klar aufgezeigt, und die angegebenen Lösungen bleiben gültig.« Herr Delors hat vielleicht recht. Ich kann aber nicht umhin, es etwas zu bedauern, daß man in den Jahren nach Ablieferung des Berichts so wenig getan hat, um unsere Vorschläge auszuführen. Erst kürzlich habe ich in den Brüsseler Erörterungen einen gewissen Fortschritt in der guten Richtung feststellen können.

Um etwas deutlich zu sein, will ich jetzt kurz sagen, was dieser Bericht enthielt.

Gleich zu Beginn unseres Auftrags für die Regierungen stellten meine beiden Kollegen und ich heraus, daß wir es zwar übernommen hatten zu prüfen, welche Gremien und Verfahren durch eine Verbesserung die Arbeit der Gemeinschaften erleichtern könnten, wir uns aber hinsichtlich der Art der Schwierigkeiten keiner Täuschung hingaben. Es handelte sich in der Hauptsache nicht um Gremien und Verfahren, sondern um Grundfragen, die mit wirtschaftlichen und politischen Sachzwängen zusammenhingen. »Die Gremien und Verfahren spielen eine rein zweitrangige Rolle.« Danach boten wir eine Bestandsaufnahme der Folge des Gemeinsamen Marktes und der sich weiterhin stellenden Probleme und vermerkten dabei, »besonders überrascht seien wir vom Ausmaß der Schwierigkeiten, denen die Gemeinschaft in den Achtzigerjahren gegenüberstehen werde, ganz gleich wie sie im Innern aufgebaut« sei.

Wir boten zuerst die oft vergessene oder unterschätzte positive Seite:

»Die Gemeinschaft ist eine noch nie da gewesene Schöpfung. Sie ist vielleicht weniger als ein Bundesstaat oder auch nur als ein Staatenbund, aber sie stellt viel mehr dar als ein Bündnis oder einen der üblichen internationalen Zusammenschlüsse. Bei Schaffung der Gemeinschaft waren die Mitgliedstaaten damit einverstanden, ihr wichtige Befugnisse - allerdings in einer beschränkten Anzahl von Bereichen - zu übertragen. Es ging dabei nicht um eine einzige, sondern um wiederholte Übertragungen quer durch das ganze Gebiet, das jetzt Gemeinschaftsbereich geworden ist. Eine neue Rechtsordnung ist geschaffen und in zahlreichen Bereichen der öffentlichen Verwaltung sind gemeinsame Regeln eingeführt worden. Ein neuer Wirtschaftsraum von beträchtlicher Bedeutung - die den äußeren Partnern oft größer erscheint als den eigenen Mitgliedern - hat auf der Weltbühne Platz genommen.

Tatsache ist, daß der größte Teil der Verträge - die bei ihrer Abfassung so ehrgeizig erschienen - heute verwirklicht ist. Der Gemeinsame Markt »ist trotz einem Rest von Unvollkommenheiten näher an der Errichtung einer einheitlichen Wirtschaftszone mit einheitlichen Wettbewerbsbedingungen, als dies

außerhalb der Grenzen ein und desselben Staates je der Fall gewesen ist.«

In gewissen Fällen war es den neun Staaten gelungen, in von den Verträgen nicht genau vorgesehenen Bereichen eine fruchtbare Zusammenarbeit aufzubauen. Was uns aber als großer Erfolg der vorhergegangenen zehn Jahre erschien, war die Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes unter sehr schwierigen Wirtschaftsverhältnissen.

»In den Siebzigerjahren steckte die Gemeinschaft im Äußeren wie im Inneren in einer schweren Wirtschaftskrise. Sie hatte Mühe, gleichzeitig drei neue Mitglieder aufzunehmen, und besaß kein gemeinsames Wirtschafts- und Währungssystem, um darauf eine einheitliche Front zu gründen. Trotzdem gelang es ihr, dies zu überstehen und ihre wesentlichen Politiken und ihren Zusammenhalt unversehrt zu erhalten; damit bewahrte sie ihre Bevölkerung von allen Folgen eines Zerbrechens der europäischen Handelsbeziehungen.«

Nachdem wir so die gute Seite der Gemeinschaftstätigkeit während der Siebzigerjahre herausgestellt hatten, konnten wir zur Untersuchung der nicht gelösten Probleme übergehen und ohne Gefahr eines Mißverstehens Besorgnisse äußern. An erster Stelle, bemerkten wir, gebe es noch viele Lücken in der Durchführung der Verträge, namentlich in Verkehr, Kapitalbewegungen und finanziellen Dienstleistungen... Danach kündigten wir an, daß die Kommission bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik Schwierigkeiten haben werde. In bezug auf die Abstecher der europäischen Organe in neue, vertraglich nicht vorgesehene Bereiche seien die erzielten Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückgeblieben; die namentlich in den Gipfelerklärungen von 1972 und 1974 gesteckten neuen Ziele seien nicht erreicht worden. Die neuen Anläufe seien nicht in eine oder mehrere echte »gemeinsame Politiken« eingemündet. Dieses Unvermögen, den Schwung zum weiteren Zusammenwachsen hin aufrechtzuerhalten, erschien uns als Anzeichen eines tiefsitzenden Übels.

Die Gemeinschaft habe die Wirtschaftskrise zwar überstanden, sei aber nicht imstande gewesen, sie zu bekämpfen. Es habe keine wirkliche Bündelung der gesamten Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitiken der Staaten gegeben. Diese hätten ihre eigene Industrie durch Sondermaßnahmen zu schützen gesucht, wodurch nicht nur die Abstimmung der Wirtschaftspolitiken, sondern auch das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes selbst schwieriger geworden sei«.

Nach den eben ausgeführten Umwegen kamen wir endlich zu dem Problem, das uns ausdrücklich gestellt worden war, das »Funktionieren der Organe«. Nach mehreren Erörterungen hatten wir uns endlich auf einen Begriff zu seiner Kennzeichnung geeinigt: »Schwerfälligkeit«. Ebenso hätten wir von »bürokratischer Gelenkversteifung« auf der Ebene der Staaten wie auch der Gemeinschaft selbst sprechen können. Wir schrieben:

»Diese Probleme sind auf der Ebene des Rates besonders augenfällig, denn dieser ist das wichtigste Entscheidungszentrum der Gemeinschaft. Es gibt heute drei- und viermal soviel Ratstagungen als 1958, und die untergeordneten Rädchen des Rates haben sich noch schneller vervielfacht. Jedoch der Umfang der geleisteten Arbeit hat nicht im selben Verhältnis zugenommen. Viele meinen, eher abgenommen.«

Die Schaffung des Europäischen Rates schien uns damals die Lage nicht entscheidend gebessert zu haben; vielleicht hatte sie sogar den vorhandenen Problemen noch ein paar neue hinzugefügt. Die Kommission wiederum, die damals dreizehn Mitglieder hatte und bald siebzehn zählen sollte, schien uns keine schlüssige eigene Gesamtschau entwickelt zu haben, die ihr dabei geholfen hätte, den breiten Strom ihrer Vorschläge zu ordnen und auszurichten.

Wir kamen also dazu, einige praktische und genaue Vorschläge über Aufbau und Funktionieren der Organe zu erstellen. Wir gaben uns nicht dem trügerischen Glauben hin, sie würden die von uns beschriebene schwierige Lage umgestalten, dachten aber, sie könnten sie in einigen heiklen Punkten verbessern.

Wesentlich war uns, daß die Kommission jederzeit für die von ihr zu erledigenden Arbeiten und die von ihr beabsichtigten Entscheidungen eine Dringlichkeitsfolge aufstellen sollte. Um einen bürokratischen Apparat zu erleichtern, der immer schwerfälliger wurde und einer Lähmung zusteuerte, empfahlen wir, eine herausragende Rolle dem Präsidenten des Ministerrats zu geben, der Kommission neue Befugnisse zu übertragen und den Ausschuß der Ständigen Vertreter mit größerer Entscheidungsbefugnis auszustatten.

Im Rückblick erscheint mir als einer der wichtigsten Teile unseres Berichts derjenige, wo wir die Beschlußfassung im Ministerrat behandelten. Die Gemeinschaft trieb immer mehr auf ein zwischenstaatliches System zu, wobei sie sich immer mehr vom ursprünglichen Modell des Gemeinsamen Marktes entfernte. Wir schrieben:

»Der Verhandlungsstil selbst ist streng national geworden und hat also mehr ein zwischenstaatliches Gepräge angenommen. Diese Anzeichen deuten in der Haltung der Staaten auf eine allgemeine Entwicklung, die die Rolle der am meisten »überstaatlichen« Organe geschwächt und innerhalb der Gemeinschaftsgremien das Gewicht des Rates gegenüber der Kommission verstärkt hat.«

Die Arbeit des Rates selbst war dadurch sehr schwierig geworden, daß alle Beschlüsse, außer einigen namentlich Haushaltsfragen betreffende, nun einstimmig gefaßt wurden. Zu diesem Punkt war unsere Stellung sehr klar:

»Wir bemühen uns in diesem Bericht, sichtbare Probleme durch praktische Lösungen zu beheben. Wir sehen unsere Rolle nicht darin, besonders irgendeine weltanschauliche Forderung zu verfechten oder zu bekämpfen.«

»Es gibt keinen Zweifel darüber, daß der »Luxemburger Kompromiß« - der tatsächlich eine Feststellung der Nichteinigung war - im Leben der Gemeinschaft zu einer Wirklichkeit geworden ist. Im heutigen Alltag der Gemeinschaft kann die Abstimmung nicht mehr dazu dienen, einen Mitgliedstaat in einer Sache zu zwingen, die er als für sich lebenswichtig betrachtet.«

»Es ist zur Gewohnheit geworden, daß selbst zu zweitrangigen Fragen und in niederen Gremien Staaten eine Einigung aus Gründen verhindern können, die, wie sie wohl wissen, nicht stichhaltig sind, die aber nie offen dargelegt werden, es sei denn, sie würden von den anderen ernsthaft angefochten.

Wir schlagen folgende Arbeitsweise vor. In allen Fällen, wo der Vertrag keine Einstimmigkeit vorschreibt und wo für keinen Mitgliedstaat wichtige Interessen auf dem Spiel stehen, sollte Abstimmung das Normale sein, nachdem eine angemessene, aber begrenzte Bemühung um eine allgemeine Zustimmung stattgefunden hat. Das bedeutet nicht, daß jedes Mal eine wirkliche Abstimmung stattfinden soll. Oft wird allein schon die Aussicht, abstimmen lassen zu können, die Staaten dazu ermutigen, sich einem Kompromiß anzuschließen.«

Und etwas weiter verdeutlichten wir unser Denken folgendermaßen:

»Jeder Staat muß selber beurteilen dürfen, was für ihn ein wichtiges Interesse ist. Andernfalls könnte er bei

einer Angelegenheit überstimmt werden, die er aufrichtig als lebenswichtig betrachtet... Jedoch müsste besser bestimmt werden, unter welchen Umständen auf den Luxemburger Kompromiß zurückgegriffen werden kann. Ein Staat, der wegen eines wichtigen Interesses eine Abstimmung verhindern will, müsste dies klar und deutlich sagen und im Namen seiner Regierung die Verantwortung für die Folgen übernehmen.«

Wir schlossen diesen Punkt mit der Erklärung ab, daß die Lösung der Probleme der Mehrheitsbeschlüsse in den Händen des Ratspräsidenten liegen sollte; dessen Befugnisse sollten also verstärkt werden.

Bei der Kommission wiederum konnten wir eben nur den Niedergang ihres Ansehens feststellen. Zunächst war das Feld für ihre Unternehmungen in dem Maße geschrumpft, wie die im Römischen Vertrag enthaltenen genauen Auflagen ausgeführt worden waren. Die Kommission hatte sich danach neuen Bereichen zuwenden müssen, für die sie keine alleinige Befugnis für Vorschläge besaß und im unmittelbaren Wettbewerb mit den Staaten stand, die jedoch selber - allerdings selten mit Erfolg - die Grundzüge der neuen Politiken zu umreißen versuchten. Hinzukommt, daß die akuten wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Siebzigerjahre die Regierungen dazu gebracht hatten, sich nationalistischer zu verhalten und sich oft taub gegenüber den Stellungnahmen der Kommission zu stellen, die sich für die Gemeinschaft verantwortlich fühlte und die Geschäfte zum Wohle Europas zu führen suchte. Zu den die Leistungsfähigkeit der Kommission behindernden äußeren Zwängen hinzu kamen schließlich noch »ein Mangel an Schlüssigkeit und eine wachsende Bürokratisierung in ihrem inneren Geschäftsgang«.

Wir fühlten uns gegenüber einer Entwicklung dieser Art fast völlig machtlos. Wir wünschten wenigstens, daß sich die Lage nicht noch mehr verschlimmere. Daher schlugen wir vor, die Zahl der Kommissionsmitglieder auf eines je Land, ungeachtet dessen Größe, zu begrenzen, statt zwei für die großen Länder, wie es heute der Fall ist. Nach der Erweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal hätte die Kommission nur zwölf Mitglieder gehabt statt siebzehn. Wir stimmten hierbei mit den Schlußfolgerungen eines Ausschusses überein, der unter dem Vorsitz von Dirk Spierenburg gerade die Arbeitsweise der Kommission untersuchen sollte. Zwölf ist schon eine hohe Zahl, aber siebzehn ist eine Versammlung, wo jede fruchtbare Arbeit schwierig wird. Wir fügten hinzu, daß die Vollmachten des Präsidenten der Kommission beträchtlich vermehrt werden sollten.

Um die Arbeit des Europäischen Parlaments zu verbessern und seine Befugnisse in angemessenen Grenzen zu verstärken, glaubten wir, daß es bei der Ernennung des Präsidenten der Kommission sollte mitsprechen können. Auch hielten wir es für notwendig, daß der Vorsitzende des Europäischen Rates persönlich an bestimmten Sitzungen der Versammlung teilnehme.

Wir waren uns bewußt, welche Schwierigkeiten die Gemeinschaft in naher Zukunft würde bewältigen müssen. Wir waren überzeugt, daß sie im Begriff war, in eine Zone hoher Turbulenz einzutreten, deren Wirkungen, wie so oft im öffentlichen oder privaten Leben, sich besonders finanziell zeigen würde. Wegen der Art dieser finanziellen Hilfsmittel näherte sich die Gemeinschaft dem Zeitpunkt, wo »über den Umfang der kommenden Ausgaben und über die künftigen Dringlichkeitsfolgen« klare Entscheidungen gefaßt werden sollten.

Wir schlossen unseren Bericht mit einigen allgemeinen Bemerkungen über die Zielvorstellungen 1980 bis 1985 und über die Bewegung für die Europäische Union, über die wir laut Auftrag zu reden hatten. Zum ersten Punkt nahmen wir zur Kenntnis, daß sich alle Länder darin einig waren, die Inflation sei das Hauptübel, das bekämpft werden müsse. Da allerlei Zwänge auf den Mitgliedsländern lasteten, »dürfte das Wirtschaftswachstum Europas in den nächsten Jahren gering sein. Europa wird sich mit dieser Lage abfinden müssen. Europa wird aber auf Beschäftigungsebene große Schwierigkeiten haben.«

In der Frage der Europäischen Union, die in Reden und zuweilen in amtlichen Texten ein ergiebiges Thema geworden war, konnten wir unsere Skepsis nur mit Mühe verbergen. »Es handelt sich hier«, sagten wir, »um einen Begriff, um den es in den letzten Jahren viel Phrasendrusch gegeben hat.« Wir hätten wahrscheinlich aus eigenem Antrieb nicht davon gesprochen, aber da man uns aufforderte, konnten wir nur bekräftigen, daß

»alles, was die innere Einheit der Gemeinschaft und ihre Einigkeit und die der Neun in den Beziehungen mit der übrigen Welt verstärkt, ein Fortschritt in Richtung Europäische Union ist.« Im Augenblick, bemerkten wir, »ist die jetzige europäische Wirklichkeit so, daß sogar in Wirtschafts-, Finanz- und Währungsdingen die Gemeinschaft nur über begrenzte Aufgabenbereiche und Vollmachten verfügt... Im Zeitabschnitt unserer Untersuchung sind und bleiben die Wirtschafts-, Finanz- und Währungsentscheidungen in der Hauptsache einzelstaatliche Entscheidungen.«

Ich habe über diesen Bericht von 1980 etwas länger gesprochen, weil sich die Lage seit sechs Jahren wenig verändert hat. Die gleichen Probleme stellen sich und erfordern ähnliche Lösungen, wie sie meine beiden Freunde und ich vorgeschlagen haben. Um nicht zu sehr als Schwarzseher zu erscheinen, sagen wir einfach, daß die Gemeinschaft diese sechs Jahre überstanden hat, wie sie die zehn Jahre davor überstanden hatte. Begrenzte Fortschritte sind sogar erzielt worden. Das beste Beispiel dafür ist das Europäische Währungssystem, das die Form einer Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Zentralbanken aufweist.

[...]