

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 36

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

JOSE PUENTE EGIDO

**PROBLEME BEIM BEITRITT SPANIENS
ZUR EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT**

1984

EUROPA-INSTITUT

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 36

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. José PUENTE EGIDO, Universität Madrid

**PROBLEME BEIM BEITRITT SPANIENS
ZUR EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 13. Juli 1984

Probleme beim Beitritt Spaniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Die Beziehungen zwischen Spanien und den Europäischen Gemeinschaften, bei denen es hier speziell auf die EWG ankommt, verliefen nicht auf einem Königs-, sondern auf einem Leidensweg. Zahlreiche ungünstige Umstände stellten sich der Entwicklung dieser Beziehungen in den Weg. Jetzt scheinen wir unmittelbar vor dem Abschluß der Verhandlungen über den Beitritt Spaniens zu stehen. Jedoch ist nicht sicher, daß keine Schwierigkeiten mehr auftreten, die ihn verhindern könnten. Auch wenn wir den Beitritt im Grunde bereits als entschieden ansehen, müssen wir uns meines Erachtens darüber im klaren sein, daß beide Seiten ihn vor allem deshalb vollziehen, weil sie aus verschiedenen Gründen nicht mehr anders können.

Traut man statistischen Erhebungen, so begrüßen die Völker der derzeitigen EWG-Staaten die Aufnahme Portugals und Spaniens nicht gerade mit Enthusiasmus. Aber auch in der öffentlichen Meinung Spaniens ist seit drei oder vier Jahren ein Nachlassen des Interesses an Europa im allgemeinen zu verzeichnen.

Das Einreichen eines formellen Antrages auf Aufnahme in die EWG wurde für Spanien erst nach der Einführung der Demokratie möglich. Der Antrag erfolgte am 28. Juli 1977¹, zwei Jahre nach dem griechischen (Juni 1975) und einige Monate nach dem portugiesischen Antrag (März 1977). Sowohl die Kommission wie der Ministerrat der Gemeinschaften reagierten schnell und positiv. In der Folge wurden die Verhandlungen aber auf die lange Bank geschoben. Zur Zeit rechnet man mit dem 1. Januar 1986 als Beitrittsdatum, ohne daß darüber jedoch wirklich Sicherheit besteht. Eine Verhandlungsdauer von fast neun Jahren ist zu viel. Die lange Zeit rechtfertigt die Ermüdungserscheinungen, die auf beiden Seiten aufgetreten sind.

Die Ermüdungserscheinungen auf der spanischen Seite kann man noch besser verstehen, wenn man die Entwicklung bis zu den ersten Anfängen der spanischen Beitrittsbemühungen zurückverfolgt. Als Spanien 1962 unter der Franco-Regierung erste Schritte in Richtung auf die EWG tat², äußerte es den Wunsch, diplomatische Beziehungen aufzunehmen angesichts

"einer möglichen Assoziation mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die allmählich in die volle Mitgliedschaft einmünden sollte". Zwei Jahre später kam Spanien auf diesen Wunsch zurück. Gewiß war ein derartiger Wunsch damals ungelegen, da ein außerordentlicher und hinderlicher Unterschied zwischen der Staatsverfassung Spaniens einerseits und den Verfassungen der EWG-Staaten wie auch den Grundprinzipien der Organisation andererseits bestand. Diese Unterschiede standen Beziehungen, die mehr als eine normale vertragliche Bindung zwischen Spanien und der EWG waren, offensichtlich entgegen. So schlossen Spanien und die EWG 1970 lediglich einen präferentiellen Handelsvertrag gemäß Art. 113 des EWG-Vertrages. Dieses Abkommen lief für beide Seiten fünf Jahre lange befriedigend. Möglicherweise hätte es zu einer Freihandelsituation zwischen Spanien und der EWG für Industrie- und Agrarprodukte führen können. Der Vertrag wurde aber abrupt unterbrochen, als die spanische Regierung sich in den letzten Monaten des Franco-Regimes zu Handlungen verstieg, die fundamentale Menschenrechte offensichtlich verletzten, und als die EWG gegen diese Rechtsverletzungen protestierte. Die Beziehungen zwischen der EWG und Spanien waren entsprechend kühl. So dauerte es mit dem eben erwähnten formellen Aufnahmeantrag Spaniens noch bis zum Juli 1977.

Nach diesen wenigen Sätzen zur Vorgeschichte nunmehr ein Hinweis auf den Gedankengang in den folgenden Ausführungen. Ich beginne mit einer kurzen Erwähnung der wirtschaftlichen Aspekte. Da ich kein Spezialist auf diesem Gebiete bin, kann ich nur hoffen, Sie insoweit nicht allzu sehr zu enttäuschen. Dann wenden wir uns den juristischen Problemen zu, über die ich Ihnen wahrscheinlich etwas Neues vortragen kann. Zuletzt werde ich auf Zusammenhänge zwischen dem Beitritt Spaniens zur EWG und seinem Verbleiben in der NATO eingehen.

I. Wirtschaftliche Aspekte

Gerade die Probleme wirtschaftlicher Art, welche die EWG ohnehin seit langem ungelöst mit sich schleppt, werden durch den Beitritt Spaniens leider noch vergrößert.

Erwägt man, daß die Flächengröße Spaniens im Verhältnis zur Flächengröße aller EWG-Staaten nicht gerade überwältigend ist, könnte man meinen, der Beitritt Spaniens werfe keine erheblichen Probleme für die Gemeinschaft auf. Aber die Wirklichkeit ist anders. Einige Zahlen müssen als Beleg dafür genügen.

Einmal sind das Gebiet eines Staates und die Agrarfläche verschiedene Dinge. Der Beitritt Spaniens würde für die Gemeinschaft eine Vergrößerung der Agrarfläche um rund 30 % bewirken. Der Anteil der Bevölkerung, der in der EWG in der Landwirtschaft beschäftigt ist, würde sich um etwa 31 % vergrößern. Nach den Statistiken liegt die Zuwachsrate der Bevölkerung für 1980 in der Gemeinschaft bei 1,2 %, während Spanien 1980 einen Bevölkerungszuwachs von 1,6 % hatte. Für 1990 rechnet man in Spanien mit einem Bevölkerungszuwachs von 9 %, in der Gemeinschaft von 1,5 %⁴.

Noch einige andere Zahlen: Spaniens Beitritt in die EWG bewirkt für diese die völlige Selbstversorgung in den meisten Agrarprodukten, die für den Mittelmeerraum typisch sind. Addiert man in diesem Bereich die spanische Agrarproduktion zu der derzeitigen einschlägigen Agrarproduktion in der Gemeinschaft, käme man auf einen Zuwachs von 85 %. Das schafft natürlich Probleme. Auch die Fischerei ist ein großes Problem. Sie wissen wahrscheinlich, daß sie eines der schwierigsten Kapitel bei den derzeit laufenden diplomatischen Verhandlungen darstellt. Das ist verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die spanische Fischerei direkt oder indirekt etwa 700.000 Personen beschäftigt und daß in der gesamten EWG nur etwa 600.000 Personen in diesem Wirtschaftsbereich beschäftigt sind. Selbst auf dem industriellen Sektor, also in einem Bereich, in dem das spanische Produktionsniveau erheblich niedriger ist als das der EWG, gibt es Probleme. In der Stahlproduktion, die in der EWG notleidend ist, behauptet Spanien einen der ersten Plätze in der Welt. Die bisherige Zuwachsrate zeigt sich in dem Sprung der Produktion von 1,9 Millionen Tonnen Stahl im Jahre 1969 auf 13 Millionen Tonnen Stahl im Jahre 1980. Im Schiffbau lagen die spanischen Werften 1980 weltweit gesehen an sechster Stelle.

Alle diese Tatsachen enthalten durchaus positive Aspekte und werden auch in Zukunft Positiva sein, verursachen jedoch zur Zeit große Probleme. Es ist vielleicht eine Laune des Schicksals, daß der Beitritt Spaniens gerade in die Wirtschafts- und Lebensbereiche hineintraft, in denen die EWG unter einer strukturellen Krise leidet.

Der Beitritt zur EWG wirft aber nicht nur für diese, sondern auch für Spanien, das den Beitritt lange ersehnt hatte, wesentliche Probleme auf. Die Erkenntnis dieser Probleme mag ein Grund für das schon erwähnte Absinken des Interesses an einem EWG-Beitritt sein. Auch für diese Probleme müssen einige Beispiele genügen. Im industriellen Bereich hat die spanische Regierung derzeit große Schwierigkeiten mit den Metallarbeitern, so daß sie jetzt eine schwankende Struktur- und Anpassungspolitik (*politica de reconversion*) betreibt. Der starke Widerstand der Metallarbeiter in Valencia, Asturien und Galicien wird durch die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes verursacht, der mit dem Eintritt Spaniens in die EWG drohen kann. Da Spanien gerade auf diesem Sektor seit langem eine protektionistische Politik betrieben hat, würde der Beitritt Spaniens zur EWG mit Sicherheit durch eine Minderung der spanischen Konkurrenzfähigkeit erkauft werden. Selbst die spanische Landwirtschaft, die bei weitem bessere Entwicklungsmöglichkeiten hat und deshalb von Franzosen und Italienern am meisten gefürchtet wird, kann sich nur unter Schwierigkeiten in die EWG einfügen. Zu dem Konkurrenzproblem kommen gerade hier strukturelle Unterschiede in den jeweiligen Wirtschaftsordnungen. Die spanische Eigentumsordnung in der Landwirtschaft beruht seit je auf zwei Extremen, nämlich einerseits dem Großgrundbesitz, andererseits dem Kleinbesitz⁵. In der Agrarstruktur Spaniens fehlt die Mittelgröße, die in der EWG charakteristisch ist und sogar die Grundlage der EWG-Agrarpolitik bildet. Die Entwicklung der spanischen Landwirtschaft in der EWG setzt also eine neue Eigentumsordnung voraus. Diese Umstellung könnte sicher nicht ohne große Schwierigkeiten vor sich gehen.

Ein im weitesten Sinne soziales Problem ergibt sich auch bei der Niederlassungsfreiheit. Einige EWG-Länder fürchten sie. Das zeigt sich etwa in der Haltung des Ministerrats und auch der Kommission, welche die

Niederlassungsfreiheit zum Nachteil Spaniens so weit wie möglich hinauschieben möchten. Andererseits ist Spanien an der Niederlassungsfreiheit außerordentlich interessiert. Die große Arbeitslosigkeit in Spanien trifft vor allem die Jugend. Tritt Spanien der EWG bei, so wird die Niederlassungsfreiheit zu einem Einwanderungsdruck auf die mitteleuropäischen Länder führen, zumal der Spanier von jeher ein Auswanderer war.

Die Beispiele für die wirtschaftlichen Probleme, die für Spanien durch den Beitritt zur EWG entstehen, ließen sich vermehren. Wegen der begrenzten Zeit möchte ich aber zu einigen grundsätzlichen juristischen Problemen übergehen.

II. Juristische Aspekte

1. Die Öffnung der spanischen Rechts gegenüber der EWG-Rechtsordnung

Art. 93 der spanischen Verfassung von 1978 bestimmt, daß der Abschluß von solchen Verträgen durch Organgesetze autorisiert werden kann, durch die einer internationalen Organisation oder Institution aus der Verfassung abgeleitete Kompetenzen zugewiesen werden⁶. Die Organgesetze sind in Art. 81 der Verfassung⁷ erwähnt. Es sind Gesetze, die sich auf die Entwicklung der Grundrechte und öffentlichen Freiheiten beziehen, sowie Gesetze im Hinblick auf Autonomiestatute und die allgemeine Wahlordnung, schließlich Gesetze für weitere in der Verfassung geregelte Fälle. Hier interessiert, daß die Billigung, Änderung oder Aufhebung der Organgesetze einer absoluten Mehrheit des Parlaments in einer Schlußabstimmung über den gesamten Gesetzesentwurf bedarf (Art. 81 Abs. 2).

Die Möglichkeit, internationalen Organisationen Kompetenzen zuzuweisen, ist eine gewisse Parallele zu Art. 24 Abs. 1 GG oder Art. 11 der italienischen Verfassung. Dem spanischen Verfassungstext mangelt ebenso wie Art. 24 GG die erforderliche Klarheit. Nach einheitlicher Meinung der spanischen Verfassungsrechtslehre⁸ sind mit den in Art. 93 erwähnten internationalen Organisationen an erster Stelle die Europäischen Gemeinschaften gemeint. Der spanische Verfassungstext erwähnt sie allerdings nicht einmal indirekt. Der nichtssagende Ausdruck von den "aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen" kann sogar in die Irre führen, da in einer verfassungsrechtlichen Staatsordnung jede Kompetenz - selbst die von einem Verkehrspolizisten ausgeübte - aus der Verfassung abge-

leitet ist. Nach dem Wortlaut des Art. 93 ist die Zuweisung von "aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen" zur Ausübung durch internationale Organisationen so weit, daß man sie nicht durch eine einschränkende Auslegung allein auf den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften beschränken kann.

Wenn man überkritisch sein wollte, könnte man sagen, daß Art. 93 der spanischen Verfassung von einem mangelhaften Verständnis des Art. 24 GG herrührt. Wie Sie wissen, handelt es sich bei Art. 24 GG um eine Kann-Vorschrift. Sie hat Ermächtigungscharakter, ist aber politisch-programmatisch angelegt. Die deutsche Verfassungsrechtslehre hat von einem außenpolitischen Programm gesprochen, das zu einer Verfassungsmaxime geworden ist. Im spanischen Text des Art. 93 geht diese "Staatszielbestimmung" jedoch verloren. Aus Art. 93 ergibt sich kein verfassungspolitischer Auftrag an die Regierung, an das Parlament oder gar an beide.

In einem weiteren wichtigen Punkt ist der Wortlaut des Art. 93 der spanischen Verfassung mangelhaft. Nach dem Text kann durch ein Organ-gesetz zum Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen "autorisiert" werden, wenn durch einen derartigen Vertrag "die aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen" durch internationale Organisationen ausgeübt werden sollen. In Wirklichkeit aber wollte der Verfassungsgesetzgeber damit ausdrücken, daß der Abschluß von solchen Verträgen nur durch Organgesetz autorisiert werden kann.

Aus der Notwendigkeit, daß die Ermächtigung zur Zuweisung von aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen an internationale Organisationen durch Organgesetz erfolgen muß, darf nicht ohne weiteres geschlossen werden, daß der entsprechende Vertrag und die aus ihm abgeleiteten Rechtsnormen innerhalb der spanischen Rechtsordnung einen höheren Rang als gewöhnliche Gesetze haben. In der Verfassungsrechtslehre ist ganz allgemein umstritten, ob Organgesetze einen höheren Rang als sonstige Gesetze haben⁹. Die Rechtsprechung hat meines Wissens bisher keinen Anlaß gehabt, die Frage zu entscheiden. Wenn ich eine Meinung wagen darf, so würde ich zu der Auffassung neigen, daß zwischen Organgesetzen und

sonstigen formellen Gesetzen kein Rangunterschied besteht Diese Ansicht entspricht unserer Verfassungstradition, die zwischen Verfassungsgesetzen und einfachen Gesetzen keine Mittelstufe kannte.

In einem Punkt dürfte der spanische Text jedoch besser als der deutsche Art. 24 Abs. 1 GG sein. Wo das Grundgesetz von "Obertragung" spricht, verwendet die spanische Verfassung den Ausdruck "Zuweisung". Da die von den Mitgliedstaaten den Europäischen Gemeinschaften zuzuweisenden Kompetenzen keine Entäußerung der jeweiligen Staatsgewalt bedeuten¹⁰, dürfte der Ausdruck "zuweisen" den Vorgang der europäischen Integration treffender charakterisieren als das "übertragen" in Art. 24 GG.

Beiden Texten ist gemeinsam, daß die Übertragung oder aber Zuweisung dieser Kompetenzen durch Gesetze erfolgen darf und keine Verfassungsänderung erfordert.

2. Die Ausführung des EWG-Vertrages und die Einführung der abgeleiteten Rechtsnorm im spanischen Recht

Im zweiten Satz des Art. 93 der spanischen Verfassung heißt es weiter: "Die Garantie für die Erfüllung dieser Verträge und der von den internationalen oder supranationalen Organisationen, die Adressaten dieser Kompetenzzuweisung sind, ausgehenden Resolutionen obliegt entweder dem Parlament oder der Regierung, je nach Art des Falles". Es kommt also darauf an, welches spanische Staatsorgan grundsätzlich die Kompetenzen innehat, die durch Vertrag und Organgesetz einer internationalen Organisation zugewiesen werden. Auch hier stoßen wir auf sprachliche Ungenauigkeiten. Statt von Garantien sollte der Text von Verpflichtungen sprechen. In Art. 93 Satz 2 sind zwei Lücken zu verzeichnen. Einmal wird mit keinem Wort die Mitwirkung der Gerichte erwähnt. Das ist angesichts des sekundären Gemeinschaftsrechts und der unmittelbaren Durchgriffswirkung von Gemeinschaftsrecht auf den einzelnen sehr wichtig. Zum anderen fehlt in Art. 93 Satz 2 die Mitwirkung der Autonomen Regierungen bei der Ausführung des sekundären Gemeinschaftsrechts.

Zum letzten Punkt einige Bemerkungen. Die Einfügung des Gemeinschaftsrechts in die spanische Rechtsordnung wird wohl fern von jedem Transformationsgedanken vor sich gehen. Die Mitwirkung des Parlaments oder der Regierung - je nach Art des Falles - wird sich selbstverständlich nach den von der Verfassung aufgestellten Kriterien richten. In der verfassungsgebenden Versammlung hatte die sozialistische Partei einen Antrag gestellt, der damals zwar nicht angenommen wurde, aber vielleicht eine gewisse Nachwirkung haben wird. Nach diesem Antrag sollten die Rechtsnormen, die zur Erfüllung der in internationalen Verträgen aufgenommenen Verpflichtungen erlassen wurden, nicht Gegenstand einer Gesetzesdelegation an die Exekutive sein. Offensichtlich wollte man dabei verhindern, daß die in der Verfassung festgelegte Aufteilung der Kompetenzen für die interne Rechtsetzung bei der Ausführung von internationalen Verträgen geändert würde. Die eben erwähnte zweispurige Mitwirkung von Parlament und Regierung bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge wurde erst in der letzten Fassung des Verfassungsentwurfs durch die sogenannte "Comisión Mixta", eine paritätisch aus beiden Kammern des Parlaments besetzte Kommission, hinzugefügt. Ziemlich klar ist jedenfalls, daß die Verfassung die Ausführung der aus der Gemeinschaft abgeleiteten Rechtsnormen nicht exklusiv der Exekutive zuweist. In der Lehre bleibt jedoch unklar, wie weit die Gesetzesermächtigung hier gehen darf. Man rechnet mit einer sehr weit verstandenen Delegation des Parlaments zugunsten der Regierung. Man hat sogar dem französischen Modell folgend die Ansicht vertreten, daß die von der Gemeinschaft in Form von Verordnungen erlassenen Rechtsnormen dem Gesetzesvorbehalt in der spanischen Verfassung entsprechen. In Anbetracht der Traditionen unserer Gerichte sehe ich keine Schwierigkeiten für die unmittelbare Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Die spanische Judikatur ist der blinden Anwendung von striktem Gesetzesrecht seit jeher abgeneigt.

Ganz im Dunkeln liegen noch die Verhältnisse zwischen Gemeinschaftsrecht und der weitgehenden Aufteilung der öffentlichen Gewalt in Spanien durch die verfassungsrechtlich gewährte Autonomie. Nur wenige Anhaltspunkte sind vorhanden. Ein Beispiel: Nach Art. 149 Abs. 1 Nr. 3 der Verfassung ist die Pflege der "internationalen Beziehungen ausschließlich Kompetenz des Staates". Die Satzungen der Autonomen Regionen erkennen

den jeweiligen Regionalregierungen bei den vom Staat abgeschlossenen internationalen Abkommen, soweit sie den Kompetenzbereich der Regionen berühren, nur ein Informationsrecht zu. Angesichts der weitgehenden Kompetenzen, die etwa den Katalanen oder Basken zuerkannt wurden, ist es schwer vorstellbar, daß die Einfügung des Gemeinschaftsrechts in das spanische Recht ohne stärkere Mitwirkung der jeweiligen Regionen vor sich gehen soll¹¹.

III. Der Beitritt Spaniens zur EWG und Spaniens Verbleiben in der NATO

Auch bei diesem politisch interessanten Fragenkomplex muß ich mich auf verhältnismäßig wenige Bemerkungen beschränken.

Nach Art. 24 Abs. 2 Satz 1 GG kann sich der Bund zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen und dabei in Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen. In der spanischen Verfassung gibt es keine vergleichbare Bestimmung. Diese Zurückhaltung gegenüber einem kollektiven, d.h. internationalen System der Friedenswahrung kommt nicht von ungefähr. Die deutsche Regelung hängt mit der Tatsache zusammen, daß die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland nach einem verlorenen Krieg unter dem Besatzungsgeregime nur errichtet werden konnte, weil die Bundesrepublik gleichzeitig ihre Bereitschaft zur friedlichen Zusammenarbeit mit anderen Ländern, insbesondere Europas, bekundete und ihre Bereitschaft nicht ausgeschlossen war, sich gegebenenfalls später dem westlichen Verteidigungssystem anzuschließen. Der Weg Spaniens aus der Franco-Diktatur zur Demokratie verlief ganz anders. Franco hatte - sehr zum Ärger seiner Feinde - ein ausgeprägtes Feingefühl für außenpolitische Gegebenheiten. Er verstand sehr früh, wie wichtig es für die Erhaltung des Regimes war und welch großes Kapital er aus dem kalten Krieg schlagen konnte, wenn er Spanien in die Verteidigungspolitik des Westens eingliederte. So schloß er schon 1953 einen Vertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika, der den Amerikanern die strategischen Vorteile aus der Lage Spaniens nutzbar machte. Das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten wurde später in den Augen klein-kariierter Politiker der sogenannten "Transición", d.h. den führenden Politikern in der Übergangsperiode zwischen dem Tode Francos und der

Demokratie, zu einer politischen Belastung. Das Ende des Franco-Regimes gab einigen Politikern die Illusion, daß sie das Rad der Geschichte zurückdrehen könnten, so als ob es in Spanien keinen Bürgerkrieg gegeben hätte. In dem Bürgerkrieg war eine bestimmte Politik gescheitert, nämlich die Politik, die aus Spanien einen Vorposten bestimmter Bewegungen machen wollte, eine Politik, die nach dem zweiten Weltkrieg in Mitteleuropa mit Folgerichtigkeit und Härte durchgeführt wurde.

Es gab aber noch weitere Beweggründe gegen eine Öffnung Spaniens im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG. Die Spanier haben möglicherweise alle Laster, die man ihnen in Mitteleuropa nachsagt, und vielleicht noch einige mehr. Aber sie haben auch einige Tugenden. Nach dem Sprichwort soll der Spanier stolz sein, und ich meine das jetzt nicht individuell, sondern allgemein für die Spanier als Volk. Nach den napoleonischen Kriegen begann in Spanien ein nationaler Zersetzungsprozeß - ganz anders als in Deutschland, das sich erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem Nationalstaat entwickelte. Dieser Zersetzungsprozeß dauert bis heute an. Mit dem Beginn dieses Zersetzungsprozesses nach der Befreiung von Napoleon begann Spanien, sich von Europa abzuwenden. Diese Bewegung wurde dadurch gestärkt, daß Spanien am Ende des 19. Jahrhunderts im Krieg mit den Vereinigten Staaten die letzten Reste seines einstmaligen riesigen Kolonialreichs verlor. Diese politischen Ereignisse führten zu Isolationismus und auch zu einem Antiamerikanismus, zu Gefühlen, die tief in die Volksseele eingedrungen sind.

Das alles zusammen mag erklären, warum unsere Verfassung keine dem Art. 24 Abs. 2 GG vergleichbare Bestimmung hat. Weder ein rechtlicher noch nur ein politischer Auftrag wurde erteilt. Auch unter diesem Gesichtspunkt kann die heutige spanische Regierung einen Zusammenhang zwischen dem Beitritt Spaniens in die EWG und dem Verbleiben Spaniens in der NATO verneinen. Diese Haltung ist bei der derzeitigen Regierung aus ideologischen Gründen besonders ausgeprägt. Als die heute regierende sozialistische Partei noch in der Opposition war, leistete sie gegen den Beitritt Spaniens in die NATO, der dann im Mai 1982 doch stattfand, entschieden Widerstand. Der jetzige Ministerpräsident Gonzalez sagte damals im Parlament: Falls Spanien mit einer einfachen Parlamentsmehrheit in die

NATO eintritt, so werden wir eines Tages, wenn wir Sozialisten die Mehrheit bilden, mit einer einfachen Parlamentsmehrheit auch den Austritt durchführen. Allerdings hat er diesen Schritt bis heute nicht gewagt. Bei den letzten allgemeinen Wahlen hatten die Sozialisten im Wahlprogramm ein rechtlich unverbindliches Referendum, das sogenannte "Beratende Referendum aller Bürger", nach Art. 92 der spanischen Verfassung über die NATO-Zugehörigkeit versprochen. Jetzt müßten sie dieses Versprechen eigentlich einlösen. Das Taktieren der Regierung und die Verzögerungshandlungen sind jedoch offenkundig. Die Regierung ist mittlerweile nämlich klüger geworden. Sie ist entweder wirklich gewillt oder durch die Verhältnisse gezwungen, in der NATO zu bleiben. Vielleicht will und kann sie nicht anders. Man weiß aber, daß die Mehrheit der spanischen Wähler bei einer klaren Fragestellung gegen den Verbleib Spaniens in der NATO entscheiden würde, und zwar aufgrund eines eigenartigen Bündnisses von links- und rechtsgerichteten Kräften. Die öffentliche Meinung Spaniens steht wegen dieser merkwürdigen Allianz gegen das Verbleiben im NATO-Bündnis. Andererseits erkennt die spanische Regierung an, daß, obwohl die NATO-Mitgliedschaft und die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften rechtlich gesehen nichts miteinander zu tun haben, es politisch nur schwer vorstellbar ist, daß Spanien der EG beitrifft, aber aus der NATO ausscheidet.

Zur Zeit herrscht eine gewisse Ratlosigkeit, die noch dadurch erhöht wird, daß das von der Regierung versprochene Beratende Referendum im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit wie die Zweckmäßigkeit problematisch ist. Nach dem Wortlaut des Art. 92 Abs. 3 sollen die von der Verfassung vorgesehenen Modalitäten eines Beratenden Referendums durch Organgesetz geregelt werden. Sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassung ist dieses Organgesetz aber noch nicht erlassen. Gegen die Durchführung einer Volksbefragung ohne Erfüllung des Verfassungsauftrages an den Gesetzgeber zum Erlass eines Organgesetzes bestehen erhebliche Bedenken. Aber auch über die Wirkung des Beratenden Referendums ist man sich nicht einig. In Art. 92 Abs. 1 der Verfassung heißt es: "Politische Entscheidungen von besonderer Tragweite können einem Beratenden Referendum aller Bürger vorgelegt werden". Diese Bestimmung ist das letzte Ergebnis eines Verdünnungsprozesses von Gedanken der direkten Demokratie. Aus einem

ursprünglich geplanten Referendum von gesetzgebendem Charakter hat man eines mit lediglich beratendem Charakter gemacht. Daher ist das Referendum bei der Regelung der Gesetzgebung systematisch fehl am Platze. Die Verfassungsrechtslehre weiß nicht so recht, was sie mit dem Beratenden Referendum anfangen soll. Was soll geschehen, wenn sich bei dem Beratenden Referendum die Mehrheit gegen das von der Regierung befürwortete Verbleiben in der NATO stellen würde? Rechtlich verbindlich ist die Entscheidung nicht, aber die Regierung sollte unter politischen Gesichtspunkten dann wohl zurücktreten. Aber da das Referendum auch im Hinblick auf die Regierungspolitik nur beratenden Charakter hat, ist die Regierung vielleicht doch nicht gehalten, wegen der Ablehnung einer ihrer politischen Grundauffassungen zurückzutreten. Diese Lage zeigt deutlich die Zwecklosigkeit des Beratenden Referendums. Für lediglich demoskopische Zwecke ist ein Verfassungsinstitut wenig geeignet. Abzulehnen ist auch die Ansicht, die beratende Volksbefragung könne als Mittel zur Bestätigung der von der Regierung ohnehin bereits gefällten Entscheidung genutzt werden. Das hieße, in die Verfassung eine plebiszitäre Komponente hineinzutragen, die ihr nach ihrer sonstigen Struktur vollkommen fremd ist¹².

IV. Schlußbemerkungen

Aus meiner - freilich begrenzten - Perspektive habe ich Ihnen hoffentlich einen Eindruck von der Tragweite einiger Probleme vermitteln können, die bei einem Eintritt Spaniens in die EWG entstehen. Jeder Beitritt zu der ursprünglichen Sechsergemeinschaft hat für jeden hinzutretenden Staat eine gewisse Neuorientierung in der Außen- und Innenpolitik verlangt. Ich würde meinen, daß der Beitritt Spaniens eine geradezu historische Dimension dadurch erlangt, daß festgefahrene und grundsätzliche Positionen von großer Bedeutung aufgegeben und durch neue Handlungsweisen ersetzt werden. Irland kann Mitglied der EWG ohne NATO-Mitgliedschaft sein. Für Spanien ist das aus politischen, wirtschaftlichen und geostrategischen Gründen nicht möglich. In Spanien hat sich eine aus altem Isolationismus und neuem, zum Teil marxistisch inspiriertem Ökologismus entstandene eigenartige Verbindung in die Illusion verstiegen, Spanien könne EWG-Mitglied werden, ohne weiterhin der NATO anzugehören. Die Europäer und

vor allem die Deutschen täten gut daran, wenn sie nicht allein die jetzige, sondern jede spanische Regierung darauf aufmerksam machen würden, daß beide Mitgliedschaften zusammengehören. Die Spanier neigen in diesem Punkte zu einer gewissen Blindheit. Mit der Eingliederung der iberischen Halbinsel in das globale europäische System erlangt dieses, strategisch gesehen, die nötige Tiefe und, politisch und wirtschaftlich gesehen, die nötige Breite und Festigkeit.

Der Beitritt Spaniens zur EWG wird gewiß eine Bereicherung für Spanien selbst sein. Sein wirtschaftliches, soziales und politisches Leben wird - so wollen wir hoffen - langfristig an Stabilität gewinnen. Die Spanier werden sich nach Maßstäben der Rationalität, Sachlichkeit, Genauigkeit richten müssen, die sie so sehr bewundern - vor allem bei den Deutschen. Aber der Beitrag des einfallsreichen und dadurch etwas unruhigen spanischen Volkes für die EWG wird auch nicht gering sein. Wie Sie vielleicht wissen, ist in mancher Hinsicht die Geschichte Spaniens zugleich auch seine Gegenwart. Mir scheint, Spanien kann unter anderem einen kulturellen Beitrag für die EWG leisten. Es kann den Europäern helfen, sich ihre Geschichte und ihre kulturellen Wurzeln stärker zu vergegenwärtigen. Ein Beispiel für eine Rückbesinnung aus spanischer Sicht sind die Menschenrechte. Ein Jurist, der die Existenz von Menschenrechten lediglich in Verfassungen oder anderen durch einen Gesetzgeber positivierten Gesetzestexten begründet sieht, trifft nicht den Kern der Dinge. Wir in Spanien haben seit jeher von den Menschenrechten eine vorkonstitutionelle und überpositivistische Auffassung gehabt. Die Menschenrechte sind nicht vom Staat geschaffen, sondern werden von ihm lediglich anerkannt. Das ist eine spanische Grundposition, die vor allem religiösen, theologischen Ursprung hat und die ich aus Zeitmangel hier leider nicht weiter erläutern kann.

Hand in Hand mit dem naturrechtlichen Verständnis von der Menschenwürde geht ein spezifisch spanisches Verständnis von dem Verhältnis des Staates zur Gesellschaft. Spanien bejaht die vielfältigen Kräfte der Gesellschaft. Der Staat hat in Spanien traditionell weniger bedeutet - manchmal viel zu wenig. So wird behauptet, daß all das, was Spanien in der Welt geschaffen hat, nicht vom spanischen Staat, sondern von der Gesellschaft

der Spanier geleistet wurde. So mag Spanien auch in der EWG zu einer Rückbesinnung auf freie gesellschaftliche Kräfte aufrufen.

Noch in einem anderen für Europa wichtigen Punkt sollte man den spanischen Beitrag für die EWG und ihre Mitgliedstaaten nicht unterschätzen. Im Verhältnis zu Europa bildet der ganze amerikanische Kontinent ein besonderes Phänomen, das Kulturphilosophen oder Kultursoziologen als "Transculturación" bezeichnet haben. Amerika war nach seiner Entdeckung von Europa aus zunächst Wirkungsfeld der am östlichen Rande des Atlantischen Ozeans liegenden Nationen und Staaten. Lateinamerika ist heute zum geschichtlichen Auftrag für das gesamte freie Europa geworden. Die beiden iberischen Länder können dabei einen besonderen Beitrag zugleich für Lateinamerika und für Europa leisten. Sie werden in der EWG das freiheitliche Europa an den ihm gestellten Auftrag erinnern¹³.

Fußnoten

Der Verfasser möchte an dieser Stelle nachdrücklich Herrn Professor Dr. W.K. Geck für die sprachliche Unterstützung bei der Anfertigung des endgültigen Textes des Vortrages danken.

- 1) Vgl. EG-Bulletin, Nr. 7/8, 1977, S. 6 f.
- 2) Vgl. EG-Bulletin, Nr. 3, 1962, S. 43.
- 3) Vgl. EG-Bulletin, Nr. 8, 1970, S. 54 ff. Siehe auch "Europa Information - Auswärtige Beziehungen", Juni 1983, S. 1 ff. Der Text befindet sich im Amtsblatt Nr. L 182, 1970.
- 4) Comisión de las Comunidades Europeas y Dirección General de Información. Europa Información. Relaciones Exteriores. Junio 1983, S. 16.
- 5) Vgl. "El sector agro-alimentario ante la CEE", Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1980.
- 6) Art. 93 lautet: "Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión." (Durch Organgesetz kann der Abschluß von Verträgen autorisiert werden, durch die einer internationalen Organisation oder Institution die Ausübung aus der Verfassung abgeleiteter Kompetenzen übertragen wird. Die Garantie für die Erfüllung dieser Verträge und der von den internationalen oder supranationalen Organisationen, die Adressaten dieser Kompetenzzuweisung sind, ausgehenden Resolutionen obliegt dem Parlament oder der Regierung, je nach Art des Falles.) Eine deutsche Übersetzung der spanischen Verfassung von 1978 findet sich im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF, Bd. 29 (1980), S. 252 ff. im Anhang zum Aufsatz von A. Weber, Die Spanische Verfassung von 1978, *ibidem*, S. 209 ff.
- 7) "1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución..." (Art. 81 Abs. 1: "Organgesetze sind solche, die sich auf die Entwicklung der Grundrechte und der öffentlichen Freiheiten beziehen sowie solche, die die Autonomiestatute und die allgemeine Wahlordnung billigen, und die weiteren von der Verfassung vorgesehenen Gesetze.")
- 8) Vgl. Oscar Algaza, La Constitución Española de 1978, Ediciones del Foro, Madrid 1978, S. 589.
- 9) Vgl. dazu A. Weber *loc.cit.* S. 232, der wohl wegen des erhöhten Bestandschutzes, den Organgesetze genießen, von einem "höheren Rang gegenüber anderen Gesetzen" ausgeht. Der erhöhte formelle Bestandschutz kommt durch das Erfordernis der "absoluten Mehrheit" des Abgeordnetenhauses (der Cortes Generales) bei Annahme, Änderung oder Auf-