

Fünzig Jahre Römische Verträge

Heinrich Schneider

Im Gang der europäischen Integration verdienen wenige Ereignisse so klar das Prädikat „historisch“ wie der Abschluss der Römischen Verträge am 25. März 1957. Nach fünfzig Jahren ist ein Rückblick auf die damaligen Weichenstellungen, auf ihre Voraussetzungen und ihre Folgen, wohl nicht nur von historischem Interesse.¹ Vielleicht trägt er, zumindest indirekt, dazu bei die Gegenwartslage und der Zukunftsperspektiven der europäischen Einigung klarer zu sehen. Nicht nur jedes Menschenleben steht im Zeichen der „Herkömmlichkeit“; sie ist besonders wichtig, wenn man vorankommen will: „Zukunft braucht Herkunft“.² Über die Entstehung der Römischen Verträge, erst recht über das, was sie auf den Weg gebracht haben, sind viele Bücher geschrieben worden. Hier können nur einige Aspekte zur Sprache kommen; wie immer in solchen Fällen ist der Hinblick subjektiv; er wird zumindest Ergänzungen nötig haben.

Das Vorspiel: Die erste „Europäische Gemeinschaft“ und die gescheiterte zweite

Auch das Verständnis der Entscheidung von 1957 profitiert von der Vergegenwärtigung ihrer Herkömmlichkeit. Die damals begründeten Gemeinschaften waren ja nicht die ersten ihrer Art. Die Montanunion (EGKS) war 1951/52 als „erster Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft“ entstanden.³ Ohne diesen Vorläufer wäre die Konstruktion der EWG nie so zustande gekommen, wie es der Fall war.

Robert Schuman hatte in seiner Regierungserklärung vom 9. Mai 1950 vorgeschlagen, Frankreich und Deutschland sollten ihre Kohle-, Eisen- und Stahlwirtschaft in einen gemeinsamen Markt einbringen. Dessen Errichtung und Aufrechterhaltung sollte in den Händen einer supranationalen Hohen Behörde liegen, andere europäische Länder sollten sich beteiligen können. Jean Monnet hatte das Konzept mit seinen Mitarbeitern entwickelt. Die USA wollten die Bundesrepublik zu einem Partner der westlichen Länder umfunktionieren, die wünschenswerte Nutzung ihres Potentials erforderte eine Revision des Ruhrstatuts. Die Ersetzung der einseitigen Steuerung der westdeutschen Schwerindustrie seitens der Sieger durch eine gemeinsame Steuerung, der auch die Potentiale der Nachbarländer unterstellt würden konnte den freilich sektoral begrenzten Beginn einer supranationalen Politik bedeuten.

Gegenüber seinen Chefs, Georges Bidault und Robert Schuman, argumentierte Monnet sinngemäß wie folgt: Der Kalte Krieg ist in vollem Gang, das geteilte Deutschland liegt wie ein Krebsgeschwür mitten in seinem Kraftfeld, zumal die Deutschen ihre Teilung nicht akzeptieren. Nun wollen die Amerikaner Westdeutschland wiederbewaffnen. Das könnte die

1 Die Skizze konzentriert sich auf die Anfangsjahre der EG-Integration, von Vorgängen der Zeit seit dem erstmaligen Erscheinen des Jahrbuchs der Europäischen Integration wird weitgehend abgesehen.

2 „Herkömmlichkeit“ meint die Unvermeidlichkeit, stets überwiegend das zu bleiben, was man schon war – selbst Revolutionäre sind, mit Olof Palme zu reden, am Tag nach der Revolution günstigstenfalls Reformisten: so Odo Marquard, Abschied vom Prinzipiellen, Stuttgart 1981, S. 122f. und S. 125.

3 So die Präambel zum EGKS-Vertrag. Die Formel paraphrasiert den Hinweis Schumans auf den „Grundstein einer Föderation“.

Sowjetunion als Provokation empfinden, und ein Dritter Weltkrieg könnte ausbrechen – wenn wir nicht mit einer dramatischen Aktion der Entwicklung unverzüglich eine andere, eine konstruktiver Richtung geben – und den Deutschen eine neue Perspektive: die europäische.⁴

Konrad Adenauer war bereit mitzumachen,⁵ und so auch die Beneluxländer und Italien. Da Schumans Erklärung auf eine Föderation als Ziel des ganzen Vorhabens hinwies, kam ein Institutionensystem zustande, das mehr an eine solche erinnerte als an den Aufbau einer klassischen internationalen Organisation. Der Vertrag trat 1952 in Kraft; der Gemeinsame Markt für Kohle und Stahl war Ende 1957 Realität, die Stahlproduktion wuchs beträchtlich. Aber eine Kohle-Absatzkrise machte der Hohen Behörde vor allem ab 1957 zu schaffen.⁶ Anders als Monnet sich das vorgestellt hatte, musste sie sich für wichtigere Entscheidungen die Zustimmung des Ministerrats sichern, weil die Montanwirtschaft mit den übrigen Sektoren der beteiligten Volkswirtschaften verflochten und die Wirtschaftspolitik im Ganzen Sache der Staaten war. Es wurde klar, dass die isolierte Integration einzelner Wirtschaftszweige den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang in Schwierigkeiten brachte. Der Gedanke an eine alle Wirtschaftszweige umfassende Verflechtung schien aussichtsreicher. Sie würde die wirtschaftlichen Vorteile eines umfassenden Binnenmarktes bringen, zugleich aber auch zu einer wechselseitigen Abhängigkeit führen, die schließlich als Schicksalsgemeinschaft empfunden würde, ein „Wir-Bewusstsein“ stiften könnte und so die Basis für eine Föderation bilden mochte.

Die schrittweise Realisierung eines Gemeinsamen Marktes mit der Freizügigkeit für Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen war schon im erste Verfassungsentwurf für die ins Auge gefasste „Europäische Gemeinschaft“ vorgesehen, in die die Montanunion eingehen sollte vor. Dieser Entwurf hatte seine eigene Vorgeschichte: Als die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik anstand, setzte sich in Paris und Bonn die Meinung durch: Dazu gründen wir mit den EGKS-Partnern eine „Europäische Verteidigungsgemeinschaft“ (EVG). Aus Rom kam dazu die Botschaft: Wenn es schon eine supranationale Armee geben soll, dann verlangt der Primat der Politik eine ebenfalls supranationale, demokratisch verantwortliche politische Führung, und dies erfordert einen verfassungsrechtlichen Rahmen. Eine quasi-technokratische Steuerungsinstanz nach dem Muster der Hohen Behörde der EGKS würde der Problematik nicht gerecht. So tagte in Straßburg eine Art Verfassungskonvent und entwarf einen Verfassungsvertrag. Aber das Vorhaben scheiterte. Die nationenübergreifende Solidarität war dafür noch nicht tragfähig genug, EVG und „Politische Gemeinschaft“ verschwanden im Sommer 1954 von der Tagesordnung.

Neuanfang und Hürdenlauf: Der Weg nach Rom

Nach dem Debakel von 1954 waren die real existierenden Montanunion und das Projekt des Gemeinsamen Marktes übrig geblieben. Hinzu kam der Gedanke an eine „Europäische

4 Text in: *Le Monde* vom 9. Mai 1970. Eine von Monnet autorisierte Übersetzung in: *Europäische Gemeinschaft*, Jg. 1970, Heft 7, S. 31f.

5 Ein Kerngedanke des „Schuman-Plans“, dass sich nämlich Europa nicht mit einem Schlag herstellen, vielmehr gelte es erst einmal eine faktische Solidarität erzeugt wird, durch konkrete Maßnahmen, stammt aus einem kurz vorher von Konrad Adenauer an Robert Schuman gerichteten Brief; siehe Konrad Adenauer: *Briefe 1949-1951*, bearb. v. Hans-Peter Mensing, Berlin 1984, S. 509.

6 Die Vertragsväter waren von einer permanenten Energie-Mangellage ausgegangen, nun gab es billige Kohle- und Ölimporte; an der Ruhr und anderwärts wuchsen die Kohlehalden.

Atom-Gemeinschaft“ – sozusagen als letzter Abgesang an das Konzept rein sektoraler Wirtschaftsintegration,⁷ zugleich als verheißungsvoller Auftakt einer „neuen industriellen Revolution“, die man von der friedlichen Nutzung der Kernenergie erwartete, und auch als Instrument der als unerlässlich betrachteten Kontrolle des nicht ungefährlichen neuen Industriezweigs und seines ausschließlich friedlichen Charakters. Daran war insbesondere Frankreich interessiert, andere Länder weitaus mehr am Gemeinsamen Markt.

Im Mai 1955 gab es dann mehrere Vorstöße zu einer „relance européenne“. Der französische Außenminister Antoine Pinay lancierte ein Projekt, das an den eben angedeuteten Projekten vorbeilief. Er schlug die Schaffung eines intergouvernementalen „Conseil Confédéral“ vor, der sich um die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Politiken und um funktional ausgerichtete Bemühungen um eine immer engere Union der Staaten bemühen sollte; inzwischen wären die Verkehrs- und die Atompolitik geeignete Kooperationsfelder. In Bonn meinte man dazu: Eine bundesstaatliche „Europäische Union“ sei innerhalb einiger Jahre nicht erreichbar; alle Bundesstaaten der Geschichte hätten jedoch zuvor das Stadium des Staatenbundes durchlaufen, und eine Politik des „alles oder gar nichts“ sei sinnlos.⁸

Die Mehrheit der EGKS-Staaten plädierte für einen anderen Ansatz. Die Benelux-Länder sprachen sich für „die Entwicklung gemeinsamer Institutionen, die schrittweise Verschmelzung der Volkswirtschaften, die Schaffung eines umfassenden gemeinsamen Marktes und die schrittweise Harmonisierung [der] Sozialpolitik“ als neue Schritte auf dem Weg zur Integration aus; außerdem wurde zur Sicherung der Energieversorgung und für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur eine gemeinsame Politik empfohlen. Deutschland und Italien legten daraufhin ebenfalls ihre auf weithin übereinstimmenden, insbesondere aber auf einen gemeinsamen Markt ausgerichteten Vorstellungen dar.

Anfang Juni beschlossen dann die Außenminister in Messina die Klärung der Möglichkeiten und Probleme durch einen Ausschuss von Regierungsvertretern, als Vorbereitung von Vertragsverhandlungen. Inhaltlich einigten sie sich auf die grundlegenden Ziele in weitgehender Anlehnung an die Benelux-Formulierungen, sowie mit ausdrücklicher Nennung einiger zusätzlicher Zielumschreibungen, wie die gemeinsame Entwicklung großer Verkehrswege, und die Bereitstellung größerer Energiemengen zu niedrigeren Kosten, sowie die Entwicklung der Atomenergie.

In Verbindung mit der beabsichtigten Verwirklichung des gemeinsamen Marktes sollten

- Verfahren und Zeitmaß der Herstellung der Zollunion
- Maßnahmen zur Harmonisierung der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik der teilnehmenden Länder sowie zur ausreichenden Koordinierung ihrer Währungspolitik
- ein System von Schutzklauseln und die Gestaltung eines Anpassungsfonds,
- die Errichtung eines europäischen Investitionsfonds
- die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern,
- die schrittweise Abstimmung der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten,
- die Ausarbeitung von Wettbewerbsregeln, und

7 Noch gab es in keinem der Gemeinschaftsländer eine entwickelte Nuklearindustrie, also meinte man, es würde im Falle einer gemeinschaftlichen Steuerung ihres Aufbaus und Funktionierens auch keine intersektoralen Desintegrationsprobleme geben, wie im Fall anderer sektoral begrenzter Integrationsprojekte.

8 Siehe Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1955-1959*, Stuttgart 1967, S. 23ff. Zum Projekt der verkehrs- und nuklearpolitischen Zusammenarbeit siehe Hanns Jürgen Küsters, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden, 1982, S. 105ff.

- die Ausgestaltung der für die Errichtung und Durchführung des gemeinsamen Marktes angemessenen Institutionen erörtert und beurteilt werden.

Später bestellten die Sechs Paul Henri Spaak zum Vorsitzenden des Ausschusses.

Unter seiner Leitung dauerten die Arbeiten vom 20. Juli bis zum 15. Oktober 1955, mit einer Sommerpause vom 6. bis zum 22. August. Die Diskussionen waren zum Teil mühsam, auch weil die Beteiligten außerstande oder nicht bereit waren, die Interessen ihres Heimatlandes ganz auszublenden. Spaak ersuchte nach mannigfachen Komplikationen Pierre Uri und Hans von der Groeben um die Ausarbeitung eines Entwurfs. Das geschah im Lauf von vier Wochen im März und April 1956. Am 18., 19. und 20. April wurde der Text in Brüssel von den Delegationsleitern durchdiskutiert und schließlich mit einigen Änderungen angenommen. Ende Mai 1956 akzeptierten ihn die Außenminister in Venedig als Basis der Vertragsverhandlungen. Eine Regierungskonferenz trat zusammen, abermals unter Spaaks Vorsitz. Manche Probleme, wie die Einbeziehung der überseeischen Gebiete, die Harmonisierung der Löhne und Sozialaufwendungen in den Mitgliedstaaten, die Beibehaltung agrarprotektionistischer Maßnahmen, Schutzmaßnahmen bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten, sowie – für Euratom – die Frage des Eigentums an Kernbrennstoffen, waren noch längst nicht gelöst. Schon während der Arbeiten erst am Spaak-Bericht und dann am Vertragsentwurf kam es immer wieder zu Zwischenberichten Spaaks und zu intensiven Diskussionen über Grund- und Detailprobleme.

Die Reaktionen auf den Bericht waren geteilt. In Bonn hatte es von Anfang an starke Positionsdifferenzen zwischen den Verfechtern einer möglichst engen Union der Sechs und den Anhängern einer liberalen, soweit möglich ohne Supranationalität auskommen- den, deregulierenden Freihandelspolitik gegeben. Konrad Adenauer stand für die eine, Ludwig Erhard für die andere Position.

Hallstein wollte eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik durchsetzen, der neue französische Außenminister Christian Pineau dagegen ihre „sehr weitgehende Handlungsfreiheit“ in wirtschaftspolitischen Dingen bewahren. Als die Differenzen über das Projekt des Gemeinsamen Marktes immer deutlicher wurden, versuchte Monnet, Adenauer für eine bevorzugte Realisierung des Euratom-Vertrags zu gewinnen, also die EWG zurückzustellen. In Bonn wiederum sah man Euratom eher als Einengung der eigenen nuklearindustriellen Chancen und das deutsche Ja zum Vertrag als einen Preis, mit dem die französische Zustimmung zum Gemeinsamen Markt erkaufte werden könnte. So legte sich Deutschland explizit auf ein Junktim fest.

Weitere Schwierigkeiten kamen hinzu, wie Regierungskrisen und politische Kurswechsel in einigen beteiligten Ländern, Frankreichs Probleme mit Algerien und mit der eigenen Wirtschaft, die Ablehnung des Saarstatuts in einer im Saarland durchgeführten Volksabstimmung. Zeitweise schien das Projekt extrem gefährdet.⁹

Später hieß es oft: Im Amtsgebäude der Gemeinschaft müsste eigentlich eine Büste Nikita Chruschtschows aufgestellt werden – ihm wäre das Zustandekommen der Römischen Verträge zu verdanken. Erst die Niederschlagung des ungarischen Freiheitsaufstandes im Herbst 1956 hätte den Sechs die Notwendigkeit der Einigung so massiv vor Augen geführt, dass die Differenzen ausgeräumt werden konnten. Allerdings galt auch das Debakel der militärischen Intervention Frankreichs und Großbritanniens im Suez-Konflikt 1956 als eine heilsame Erfahrung. Die Einsicht in das Ende der Weltmachtrolle beider Staaten trug zur

⁹ Dies wurde z. B. bei der Außenministertagung am 20./21. Oktober 1956 offenkundig.

Integrationsbereitschaft bei. Die Einbeziehung Großbritanniens kam freilich nicht zustande. Alles in allem war die Interessenkonstellation der Partner so komplex und konfliktgeladen, dass ein Beteiligter das Zustandekommen der Verträge „beinahe ein Wunder“ nannte.¹⁰

Die Parlamente stimmten zu. Die französischen Regierungspolitiker betonten: das Vertragswerk nehme durch die Einbindung der Bundesrepublik die Furcht vor den Deutschen. Kommunisten, Pujadisten, die Parteigänger von Mendès-France, der die Verträge mit der Abdankung der französischen Demokratie gleichsetzte, sowie mehrheitlich die Gaullisten waren dagegen.¹¹ In Deutschland setzte sich Adenauer gegen Erhards Meinung durch, die EWG bedeute „kleineuropäische Inzucht“ und „volkswirtschaftlichen Unfug“¹², während Hans von der Groeben seine Chefs davon zu überzeugen versuchte, der EWG-Vertrag mache letztlich das deutsche Konzept der sozialen Marktwirtschaft für die Sechsergemeinschaft verbindlich. Der französische Außenminister wiederum erklärte, die Verträge atmeten „europäischen Geist“, trügen aber „französische Prägung“. Die SPD war sich über die Zustimmung oder Ablehnung zunächst sehr uneinig; der Entschluss zum Ja fiel erst nach massiven Interventionen anderer sozialistischer Parteien sowie von Jean Monnet. Die FDP lehnte die Verträge ab, mit der Parole „Nein zu Spaakistan!“. Ebenso der „Gesamtdeutsche Block/BHE“, mit dem Argument, die „kleineuropäische Entwicklung“ würde eine gesamteuropäische Einigungspolitik blockieren, die allerdings ohnehin erst nach der Wiedervereinigung Deutschlands Sinn hätte.¹³ In Italien stimmten bis auf die Kommunisten und die sich der Stimme enthaltenden Linksozialisten aller Parlamentarier zu, auch in den übrigen Ländern gab es große parlamentarische Mehrheiten. Kenner vermerkten, die Verträge seien so sehr von Kompromissen geprägt, dass sie selbst bei ihren Befürwortern trotz aller Genugtuung keine Begeisterung weckten.¹⁴

Grundlegende Konstruktionen und Weichenstellungen

Ein Blick auf das im EWG-Vertrag konstruierte System, auch im Vergleich zu dem der Montanunion und im Blick auf die Entwicklung der Konzeption, etwa im Spaak-Ausschuss, lässt eine ganze Reihe charakteristischer Züge erkennen. Sie mögen heute selbstverständlich anmuten – damals waren sie das nicht; deshalb ist ihre Vergegenwärtigung hier angebracht.

- Die politische Zielperspektive wurde nur in der Präambel angedeutet, eher vage. Das Scheitern des Anlaufs zur Politischen Gemeinschaft wirkte nach. Die Formel der „immer engeren Union der europäischen Völker“ impliziert allerdings auch die Idee der Ausweitung über die Gründerstaaten hinaus.
- Die Wirtschaftsintegration erhielt den Primat; sie soll alle Sektoren der beteiligten Volkswirtschaften umfassen.

10 Siehe Hans von der Groeben, *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert*, Baden-Baden 1995, S. 290.

11 Nach intensiven Bemühungen, Schwankende für die Zustimmung zu gewinnen, gab es in der Nationalversammlung 342 Ja-, 239 Neinstimmen und 5 Enthaltungen.

12 Vgl. Tim Geiger, Ludwig Erhard und die Anfänge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Rudolf Hrbek/Volker Schwarz (Hrsg.), *40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag*, Baden-Baden 1998, S. 50ff., hier S. 56f.

13 Vgl. Wilfried Loth, *Deutsche Europa-Konzeptionen in der Gründungsphase der EWG*, in: ebd., S. 24ff.

14 Vor allem Frankreich und Deutschland hätten sich zu ihrem Ja nur mit Vorbehalten entschlossen. Vgl. Wilhelm Cornides/Walter Lipgens, *Die Entstehung der Europäischen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft*, in: Wilhelm Cornides (Hrsg.), *Die Internationale Politik 1956/57*, München 1961, S. 378.

- Das Kompetenzen-, Organ- und Befugnisssystem wurde nicht als Vorgriff auf eine künftige Politische Union konzipiert. Vielmehr ging man zunächst darauf aus, Aufgaben und Funktionen zu identifizieren, und dann die zur ihrer Bewältigung nötigen Institutionen zu entwerfen. Diese sollten nur das zur Erfüllung der Aufgaben unerlässliche Maß an Befugnissen erhalten. Supranationalität war nicht mehr ein Wert an sich.¹⁵
- Die Marktintegration, ansetzend mit der Zollunion, wurde zur zentralen Strategie, im Zeichen der Maxime „So viel Marktintegration wie möglich, so viel Politikintegration wie eben hierzu nötig“.
- Die Politikintegration sollte ihrerseits möglichst autonomie- und souveränitätsschonend stattfinden, und dies lief auf einige weitere Maximen hinaus: So viel Verflechtung (Interdependenzförderung) durch „spontane“ Anpassung wie möglich; so viel Harmonisierung durch vereinbarte bzw. beschlossene Steuerung wie nötig. Für diese gemeinsame Steuerung sollte so weit wie möglich der Weg einvernehmlicher Harmonisierung von Rechtsvorschriften oder Politiken beschritten werden, und supranationale oder Mehrheitsentscheidungen einschließende Willensbildung sollte nur soweit nötig stattfinden.¹⁶

Die Politikintegration wurde also auf die Ermöglichung und Stabilisierung der Marktintegration hingebunden und an sie gebunden, wobei freilich besondere Regelungen für jene Bereiche vorgesehen wurden, für die auch schon in den Mitgliedstaaten kein strikt marktwirtschaftliches Regime bestand, wie v. a. die Landwirtschaft. Außerdem wurden politikintegrative Maßnahmen auch darüber hinaus in Aussicht genommen, soweit dafür sozialethische oder gesellschaftspolitische Notwendigkeit sprach, insbesondere wenn andernfalls der Bestand oder die Legitimität des Gesamtsystems in Gefahr käme.

Für die Wirtschaftspolitik wurde nur eine schrittweise Annäherung der mitgliedstaatlichen Politiken vereinbart; besonders vorsichtig war man in Bezug auf die Koordinierung der Währungspolitik. Das hatte seine Gründe. In Bonn war man aus Sorge vor einem illiberalen „Dirigismus“, also auf Grund ordnungspolitischer Bedenken, gegen eine gemeinsame Wirtschaftspolitik, in Frankreich zur Sicherung der nationalen Souveränität. Die währungspolitische Zurückhaltung beruhte auf deutschen Befürchtungen um die eigenen Devisenreserven, angesichts der Abneigung der Weichwährungsländer gegenüber einer Festschreibung stabilitätspolitischer Regeln.

Das hier vereinfachend skizzierte Integrationssystem war kaum von allen Vertragspartnern so gewollt, wie es sich im Zug der Umsetzung mit zunehmender Prägnanz darstellte.

Die Vertragsväter waren ja keineswegs nur Liberale, etwa aus Deutschland oder den Niederlanden, wiewohl auch Franzosen wie Robert Marjolin oder Jacques Donnedieu de Vabres den Primat der Marktintegration bejahten. Da die Regierungen unterschiedliche wirtschaftspolitische Linien verfolgten, befürchteten sie, eine vergemeinschaftete Wirtschaftspolitik könnte gerade in die von ihnen abgelehnte Richtung gehen, und demgegenüber schien die Drosselung der Politikintegration weniger riskant.

15 Siehe Hanns Jürgen Küsters, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden 1982, S. 197ff. Spaak wollte nur noch von „eigener Autorität“ der Gemeinschaft und ihrer Organe sprechen.

16 Diese Maximenliste ist natürlich eine idealtypische Stilisierung. Im konkreten Vertragssystem zeigen sich Abweichungen. Außerdem hat sich der Vorrang der besagten Maximen erst im Zuge der Vertragsumsetzung herausgebildet. Immerhin kann man den hier skizzierten Komplex von Maximen als eine – nicht ausdrücklich formulierte – Bindung des Integrationskonzepts an das Subsidiaritätsprinzip verstehen, das ja als Ausfluss des Prinzips „So viel Freiheit wie möglich, soviel (helfende) Intervention oder Regulierung wie nötig“ einem liberalem Leitbild politischer Mehrebenengebilde entspricht.

Hinzu kam, dass der Vertrag für die Kernsphäre der Marktintegration, die Herstellung der Zollunion, das Vorgehen weitgehend vorprogrammierte, wohingegen er für alle übrigen Vorhaben nur Ziele und Rahmenregeln vorgab und die Gemeinschaftsorgane mit deren Konkretisierung und Realisierung betraute. Dafür wurden immer wieder neue Entscheidungen notwendig, die den Akteuren viel, zuweilen zu viel, an Kompromissbereitschaft und Entschlusskraft abverlangten.¹⁷ Das galt sowohl für Maßnahmen zur Marktintegration, für die Realisierung der Vertragsfreiheiten, die nicht den Warenverkehr betrafen; wie auch, und erst recht, für solche der Politikintegration.¹⁸

Überdies hätte eine vergleichbare erfolgreiche Entwicklung von EWG und Euratom eine andere Balance von Markt- und Politikintegration bewirkt; die Marktintegration wurde im Gesamtsystem der Gemeinschaften auch dadurch dominant, dass Euratom recht bald verkümmerte.¹⁹ So wurde die Marktintegration, die Realisierung der „vier Freiheiten“ unter Bedingungen unverfälschten Wettbewerbs, zum zentralen Element des Systems. Es spricht jedoch einiges dafür, dass die Konstrukteure des Systems erwarteten, die fortschreitende Marktintegration würde mit der Zeit auch Entscheidungen über eine verstärkte Politikintegration auf die Tagesordnung bringen, wenn auch nicht zu deren Ausbau nötigen.²⁰

Das institutionelle System der EWG unterschied sich deutlich von der Konstruktion des EGKS-Vertrags, weniger jedoch von der schon vor dem Inkrafttreten der Römischen Verträge bestehenden „Verfassungswirklichkeit“ der Montanunion, die ja, wie erwähnt, auch schon durch eine weitgehende Abhängigkeit der Hohen Behörde vom Ministerrat geprägt war. Belgier, Niederländer und die in Adenauers Perspektive denkenden Deutschen, wie Carl Friedrich Ophüls, waren für ein starkes supranationales Exekutivorgan der EWG eingetreten, das die europäische Gemeinwohlverantwortung tragen, sich aber vor einer Parlamentarierversammlung verantworten und zugleich mit einem intergouvernementalen Organ zusammenarbeiten sollte. Dagegen wollten Intergouvernementalisten, nicht nur französische, einen starken Ministerrat. Man kam schließlich zur Tandemkonstruktion mit Kommission und Rat, als Voraussetzung dafür, dass sich die Vertragsparteien überhaupt auf Mehrheitsabstimmungen des Rats einigen konnten.²¹ Die Idee war klug und schlüssig. Hätte man,

17 Siehe dazu z. B. Alfred Müller-Armack, Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes, in: Ders., Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg/Br. 1966, S. 405; Werner von Simson, Die Marktwirtschaft als Verfassungsprinzip in den Europäischen Gemeinschaften (1970), in: Ders., Der Staat und die Staatengemeinschaft, Baden-Baden 1978, S. 139ff., hier S. 159.

18 Gerade die Integration jenes Wirtschaftszweiges, den man auf Grund der Ausgangslage in den Mitgliedstaaten am wenigsten einer schlichten Deregulierung unterwerfen sollte, die Landwirtschaft, wurde zum besonderen Sorgenkind.

19 Deswegen wird im Folgenden auf die Atomgemeinschaft kaum mehr eingegangen. – Deutschland war gegen Gemeinschaftsaktivitäten, die die kernindustriell engagierten Firmen einengen würden, und erst recht gegen gemeinschaftsgetragene industrielle Einrichtungen. Die Euratom-Gemeinschaft hätte vor allem die Privatwirtschaft fördern sollen. Frankreich hingegen trat ursprünglich für ein Versorgungsmonopol der Gemeinschaft ein, was deutsche Sorgen vor einem „supranationalen wirtschaftspolitischen Dirigismus“ hervorgerufen hatte. Auch in Belgien und Italien war man eher für die Einbeziehung der Nuklearindustrie in die Marktwirtschaft Vgl. Christian Deubner, Die Atompolitik der westdeutschen Industrie und die Gründung von Euratom. Frankfurt/M. 1977 und Peter Weilemann, Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft, Baden-Baden 1983, S. 157ff., („Die gescheiterte Gemeinschaft“).

20 Spill-Over-Potenziale – nicht Automatismen – waren von Anfang an im Integrationskonzept angelegt, sei es im Sinn der Ausweitung auf mehrere Sektoren, sei es im Sinn des Fortgangs vom Gemeinsamen Markt zu einer Wirtschafts- und Währungsunion – auch wenn dies nur von manchen Beteiligten, wie Walter Hallstein schon relativ bald offen ausgesprochen wurde.

21 Siehe Hanns Jürgen Küsters, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 197ff. und S. 400.

der Souveränitätsschonung zuliebe, wie in internationalen Organisationen üblich, die Umsetzung von Vertragsvorgaben jeweils von einstimmigen Ratsbeschlüssen abhängig gemacht, dann hätte das die Realisierung erschwert, blockiert, zumindest erschwert oder aus dem Gleichgewicht gebracht. Geradewegs das Mehrheitsprinzip zu praktizieren, das wäre von der Minderheit als womöglich unzumutbare Fremdbestimmung zu Lasten eigener Interessen empfunden worden. Die Lösung war die neue Regel: Die Kommission erhält das Vorschlagsmonopol. Zur Annahme ihres Vorschlags genügt die qualifizierte Ratsmehrheit, abweichende Beschlüsse erfordern hingegen Einstimmigkeit im Rat. Die Kommission hatte mithin als unabhängige Sachwalterin des Gemeinschaftsinteresses dafür zu bürgen, dass der Integrationsfortgang nicht einseitig bestimmten Sonderinteressen (nationalen, sektoralen, „sozialpartnerschaftlichen“...) Vorschub leistet oder bestimmte Ratsminderheiten in die Ecke drängt. Sie trägt gleichsam „im vorhinein“ die Verantwortung für die Zumutbarkeit jeder Ratsentscheidung gegenüber allen Mitgliedstaaten. Deswegen sollte sie eben so unabhängig sein wie eine Instanz, die „im nachhinein“ die Richtigkeit einer Entscheidung beurteilt – also wie ein Gericht. Ihre „Überparteilichkeit“ verlangte Weisungsfreiheit. Die Mitgliedstaaten sollten darauf vertrauen können, dass das „allgemeine Wohl der Gemeinschaft“, wie es die Vertragsautoren als Inbegriff der Verwirklichung der aufgegebenen Ziele festlegten, den Interessen aller Mitgliedstaaten zwar nicht bei jeder Einzelentscheidung, aber doch über die Zeit hinweg entspricht. Der Vertrag verpflichtete allerdings Kommission und Rat, „einander zu Rate zu ziehen“ und ihre Zusammenarbeit einvernehmlich zu regeln; sehr bald bemühte sich die Kommission darum, für ihre Vorschläge von vorn herein den Konsens der Mitgliedstaaten einzuwerben.²²

Demgegenüber erhielt die „Gemeinsame Versammlung“ absichtlich eine schwache Position. Die supranationalen Strukturzüge der EWG waren also stark an die Willensbildung des Rates und der Mitgliedstaaten rückgekoppelt. Das trug ebenso zu ihrer Akzeptanz bei wie die gegenständliche Beschränkung der Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft und ihrer Organe, die oben angedeuteten Subsidiaritätsregeln sowie der Umstand, dass die Besetzung der Organe weitgehend Sache der Mitgliedstaaten war.

So nahmen es diese auch ohne weiteres hin, dass der Gerichtshof bald die Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung betonte.²³ Die Staaten hätten, zufolge einer einflussreichen Lehre, eine eigentümlicher Gemeinschaftsgewalt begründet, die sich „nach verfassungsrechtlichen Rechtsregeln gegenüber der Staatsgewalt durchsetzen kann“, auch die in der Gemeinschaftsverfassung vorgesehenen Befugnisse der Mitgliedstaaten“ seien „Befugnisse des Gemeinschaftsrechts, nicht das allgemeinen Völkerrechts“. Gleichwohl sei die Gemeinschaft keine Vorstufe zu einer Föderation, sondern ein zur Verwirklichung begrenzter Ziele geschaffener Zweckverband, dessen Organe ihre Befugnisse nach Maßgabe des „Prinzips der begrenzten Ermächtigung“ zuüben haben.²⁴

Manchen Vorgaben der Gründungsverträge wuchs durch die Luxemburger Judikatur und deren Akzeptanz durch die Mitgliedstaaten eine stärkere Prägestärke zu als man

22 Siehe Wolfgang Wagner, *Grundbegriffe des Beschlussrechts der Europäischen Gemeinschaften*, Köln 1965, S. 204.

23 Rechtssache 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1251.

24 Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, s. v. a. S. 59, 66, 71, 211. Hier wird vom Prinzip der „begrenzten Ermächtigung“ (nicht Einzelermächtigung) gesprochen, im Anschluss an Eberhard Grabitz (im Kommentar Grabitz/Hilf).

zunächst erwarten konnte.²⁵ Das Integrationssystem produzierte und verfestigte sozusagen eine eigene Logik, der sich die Akteure oft nicht ohne weiteres entziehen konnten.

Dennoch war das vom EWG-Vertrag etablierte System ein ziemlich offenes. Es befand sich von Anfang an in einem Kräftefeld, in dem verschiedene Potenzen, gleichsam dialektisch miteinander verknüpft, auf die Entscheidungen und die Einschätzung ihrer Folgen einwirkten:²⁶ ökonomische Triebkräfte, politische Interessen- und Situationskonstellationen, aber auch ideenbezogen auf Märkte und Steuerungskonzepte, Nation und Staat, Souveränität Interdependenz, Demokratie und Legitimität. Diese kristallisierten sich manchmal in politischen Ideologien, manchmal in akademischen Theorien aus. Immer wieder kamen dem System konstruktive Einfälle zugute.

Was daraus werden würde, war zunächst keineswegs klar. Ludwig Erhard lag nicht falsch, als er – kurz vor der Unterzeichnung – vor dem Bundestag erklärte: „Man kann aus einem solchen Vertragswerk dieses oder jenes machen... Es wird darauf ankommen, dass die richtigen Menschen mit der richtigen Haltung an dieses Vertragswerk herangehen.“²⁷

Das offene System von Rom als Voraussetzung für Erfolge und Krisen

Die Akteure fanden sich, vor allem nach den „Aufbaujahren“,²⁸ zu einer ganzen Reihe von Weichenstellungen herausgefordert. Zum materiellen Integrationskonzept stellte sich etwa Fragen wie die folgenden:

- Wie weit sollte die verabredete „Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gehen, und an welchen Zielen sollte sie Vorrang geben?“²⁹
- Sollte man voll auf den Abbau von Markthindernissen setzen, auch nach außen? Etwa durch Freihandelsarrangements mit dem restlichen Europa und mit anderen Regionen? Vielleicht auch durch eine entsprechend ausgerichtete, „großzügige“ Erweiterungspolitik? Sollten andererseits Vorstellungen über den politischen Zusammenhalt und die Stärkung der integrierten oder zu integrierenden Wirtschaftskraft auch Abweichungen von der marktliberalen Generallinie rechtfertigen?³⁰
- Sollte die Balance zwischen Markt- und Politikintegration, wie sie sich im Lauf der ersten Jahre herausgebildet hatte, revidiert werden? Oder sollte gar die „Wirtschaftsunion“ durch eine „Sozialunion“ ergänzt werden, und damit das marktliberale Integrationskonzept durch ein wohlfahrts- und umverteilungsorientiertes Pendant?³¹

25 Der Gerichtshof legte den EWG-Vertrag im Sinne des Vorrangs und der direkten Anwendung des Gemeinschaftsrechts aus, aber eben nicht an Hand föderaler Vorstellungen, sondern mit dem Argument: „De Geltungskraft des Vertrages und der zu seiner Anwendung getroffenen Maßnahmen darf nicht von Staat zu Staat verschieden sein; andernfalls würde die Wirkung der Gemeinschaftsordnung beeinträchtigt und die Verwirklichung der Vertragsziele gefährdet werden.“ Siehe die Rechtssache 14/68 (Wilhelm / Bundeskartellamt), Slg. 1, S. 14. Zum Vorrang und zur direkten Anwendung des Gemeinschaftsrechts siehe die Rechtssachen COSTA/ENEL (s. Anm. 23) sowie 62/62 (Van Gend en Loos / Niederländische Zollverwaltung), Slg. 1963, S. 1 ff. .

26 Siehe Heinrich Schneider, Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile, Die Integration Europas, Opladen 1992, S. 3ff., hier S. 14f.

27 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 200. Sitzung, 21. März 1957, S. 11345.

28 Vgl. Hans von der Groeben, Die Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1982.

29 Siehe Art. 2 des Vertrags; Art. 104 gab nur die klassischen Ziele des „magischen Dreiecks“ vor.

30 Schon relativ bald gab es Diskussionen über eine „Industriepolitik“, die etwa mit Interventionen und Subventionen, zur Bewältigung des industriellen Strukturwandels beitragen sollte, sowie über eine gemeinschaftliche Forschungs- und Technologiepolitik.

31 Diese Idee brachte Anfang der siebziger Jahre Bundeskanzler Willy Brandt ins Spiel, wenige Jahre nach dem Aufbegehren von Teilen der Jugend gegen die etablierten Verhältnisse, und als Kräfte der politischen Linken der EWG entgegenhielten, sie sei ein Europa der Unternehmer und des Kapitals.

Dafür bot die Systemlogik des EWG-Vertrags kaum Ansatzpunkte. Die Marktintegration blieb für lange Zeit der Kern des Integrationsystems. Allerdings wurde die Akzeptanz dafür zunehmend durch flankierende Politiken eingekauft. Ein Beispiel dafür waren die Einführung neuer Gemeinschaftspolitiken durch die Einheitliche Europäische Akte (1986/1987).³² Aber auf der vertraglich vorgegebenen Basis setzte sich weithin eine Art der Problemlösung durch, die darauf ausging, unterschiedliche Leitbilder und nicht unmittelbar zueinander passende Projekte auf mehr oder weniger gelungene Weise zu kombinieren, einen Kompromiss zwischen ihnen zu finden, oder sogar eine Synthese. So konnten Akteure trotz unterschiedlicher Sichtweisen und Interessenlage immer wieder ein Stück Weges gemeinsam vorankommen. Dazu bot die komplexe, Alternativen aber auch Kompromisschancen eröffnende Konstruktion des Systems vielerlei Chancen.

Das galt nicht nur für die materiellen Integrationsvorhaben, sondern auch für die Struktur des politischen Systems. Es war – mit der Kombination supranationaler und internationaler Züge – sozusagen zwischen kooperativer und föderativer Verfasstheit verortet worden. Juristen sprachen vom „sui generis“-Charakter der Gemeinschaftsrechtsordnung. Aber eben diese im Vergleich zu internationalen und föderalen Systemen schillernde Verbandsnatur war produktiv – sie konnte aus ganz unterschiedlicher Perspektive bejaht werden. Manche sahen sie als Institutionalisierung des „unvollkommenen Bundesstaats“, andere als Instrument der Mitgliedstaaten zum gemeinsamen Interdependenzmanagement.³³ In der Frühzeit, als die föderalistischen Ideen der Nachkriegsjahre noch lebendig waren, charakterisierten manche das System als Institutionalisierung eines Waffenstillstands oder eines unentschiedenen Stellungskriegs zwischen Verfechtern und Gegnern einer bundesstaatsähnlichen Finalität.³⁴

Auch wenn sich mit der Zeit die Vorstellung durchsetzte, die EG könne auch in ihrem Schwebezustand auf Dauer funktionieren, wurde immer wieder die Veränderung des Status quo versucht. Reduzieren sollten die Supranationalität z. B. Projekte, die vom gaullistischen Frankreich ausgingen. Die Vorschläge zur „Politischen Union“ von 1961/62 konnten aufs erste wie Ergänzungen des Gemeinschaftssystems wirken; beabsichtigt war aber die Unterstellung der Gemeinschaften unter ein suprakonstitutionelles Direktorium der Staats- bzw. Regierungschefs, die damit gewissermaßen zur permanenten Ausübung der Herrschaft über die Verträge instand gesetzt werden sollten. Ein weiterer Versuch bestand darin, den Verzicht auf Mehrheitsentscheidungen im Rat zu erzwingen – was mit dem Luxemburger Protokoll vom 29. 01. 1966 endete.

32 Die von Jacques Delors proklamierte „Vollendung des Binnenmarktes“ sollte u. a. den im Zug der „Süderweiterung“ hinzukommenden Ländern leichter gemacht werden. Allerdings konnte man die Sache mit Delors' Augen auch umgekehrt sehen. Durch seine Deregulierungs-Proklamation konnte er britische Bedenken gegenüber der ausgeweiteten Anwendung des Mehrheitsprinzips im Rat unterlaufen, eigentlich ging es ihm um die Wiederbelebung der politischen Integrationsperspektive. Siehe: Heinrich Schneider: Jacques Delors: Mensch und Methode, Wien 2001 (Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 73).

33 Nur Vertreter von Extrempositionen lehnten sie ganz und gar ab. Manche Gaullisten fanden jeden Zug von Supranationalität inakzeptabel, ein Bundesstaatsverfechter wie Altiero Spinelli lehnte die EWG zunächst entschieden ab. Sie erleichterte den europäischen Nationalstaaten das Überleben, wiewohl deren historische Mission ans Ende gekommen sei. Später akzeptierte de Gaulle die Supranationalität als eine Technik zwischenstaatlichen Interessenabgleichs, und Spinelli wurde in den siebziger Jahren Kommissionsmitglied in Brüssel.

34 Siehe z. B. Leon N. Lindberg, *Integration as a Source of Stress on the European Community System*, in: *International Organization*, S. 233ff., hier: S. 265.

Einen Vorstoß zum Ausbau der Politikintegration unternahm die Kommission mit ihrem „Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe“: Die Zollunion sei bereits „zu einem einigenden Band zwischen den Mitgliedstaaten geworden, nun müsse der Aufbau der eigentlichen Wirtschaftsunion“ erfolgen; das bedeute „eine gemeinsame wirtschaftliche Ordnung und eine gemeinsame Politik“, nämlich die fortschreitende Fusion der nationalen Wirtschaftspolitiken.³⁵ Das Dokument kam freilich nicht gut an.³⁶

Die „Verfassungswirklichkeit“ änderte sich seit der Mitte der sechziger Jahre erheblich. Frankreich reagierte 1965 mit der „Politik des leeren Stuhls“ auf einen erneuten Anlauf der Kommission zur Stärkung der Eigenständigkeit der Gemeinschaft.³⁷ Der versuchte Boykott der Beschlussfassung³⁸ führte zum viel berufenen „Luxemburger Protokoll“ vom 29. Januar 1966. Es enthält zum einen ein „agreement to disagree“, nämlich darüber, was geschehen soll, wenn ein Mitgliedstaat unter Berufung auf sehr wichtige Interessen die Mehrheitsabstimmung über einen Kommissionsvorschlag blockieren will. Das bedeutet also nicht etwa den Konsens über den Verzicht auf eine solche.³⁹ Zum andern wird die Kommission verhalten, über wichtige Vorschläge vor der formellen Vorlage mit den Vertretern der Mitgliedstaaten Fühlung zu nehmen.

Dies bedeutete eine Denaturierung der ursprünglichen Entscheidungslogik, wie sie oben im Blick auf die Tandemkonstruktion von Kommission und Rat angesprochen wurde; die Vorwegeinbindung der Kommission an einen der formellen Vorlage von Entscheidungsvorschlägen vorausgehenden Prozess der (inter)gouvernementalen Willensbildung war geeignet, die Rolle der Kommission auf die eines gutwilligen Maklers zu reduzieren. Die Fähigkeit zur Übernahme der Zumutbarkeitsbürgschaft mehrheitlich anzunehmender Vorschläge wurde geschwächt. Die Methode der „package deals“ setzte sich durch. Noch wichtiger war aber etwas anderes: Man konnte nicht mehr geradezu apriorisch unterstellen,

35 Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 24. Oktober 1962. Die „politische Union“ sei nicht ein aliud zur Wirtschaftsintegration, die EWG sei selbst ein – zunächst auf bestimmte Bereiche der Politik – beschränkter Anfang der Politischen Union. Nun beabsichtige die Kommission „nach und nach zu einer gemeinsamen Konjunkturpolitik zu gelangen, die der Politik der einzelnen Länder aufgeht“. (S. 60), dafür wird „die Vergemeinschaftung von Politiken und die Koordinierung staatlichen Handelns“ vorgesehen. Die Koordinierung müsse „tendenziell bis zur Vereinheitlichung“ gehen (S. 73). Der Vertrag gebe der Kommission die Verantwortung für den Zeitpunkt und den Inhalt der Maßnahmen zur Realisierung der Wirtschaftsunion (S. 9). Die ökonomischen und sozialen Kräfte müssten bei der Ausarbeitung entsprechende Entwürfe konsultiert werden. Das Vorhaben müsse die Struktur- und Regionalpolitik einschließen (S. 66ff., 68ff.), und schließlich auch die Errichtung einer Währungsunion (S. 78).

36 Die Aufmerksamkeit der Europapolitiker hatte damals das Projekt des britischen Beitritts. Die Ankündigung der Kommission, sie würde die Herstellung der Wirtschaftsunion als einen „umfassenden Prozess“ konzipieren, und dies bedeute die Aufstellung eines Programms (S. 9), nicht nur für ihre eigene Politik, sondern auch als Vorausschau der wirtschaftlichen Entwicklung (S. 61ff.), löste bei marktwirtschaftlich orientierten Politikern (wie u. a. Ludwig Erhard) die Alarmglocken aus.

37 Es ging um die Ausgaben für die Agrarpolitik, um die Instandsetzung der Gemeinschaft hierzu, nämlich vermittle der Zuführung der Zolleinnahmen und Agrarabschöpfungen in den Gemeinschaftshaushalt, und um die Einschränkung der Budgethoheit des Rates durch stärkere Beteiligung des Parlaments an der Willensbildung, gegen eine gemeinsame Position von Parlament und Kommission sollte sich der Ministerrat nur mit starker Mehrheit durchsetzen können. Die Kommission hatte den Rat mit diesen Vorschlägen konfrontiert, ohne sie vorher mit den Vertretern der Regierungen ventiliert zu haben. Das erregte nicht nur in Paris Unmut. Vgl. Hans von der Groeben, Die Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 268ff.

38 Er richtete sich, gegen die Strukturprinzipien der Integration und der Supranationalität, weil diese einer anscheinend von de Gaulle erstrebten französischen Hegemonie in der Gemeinschaft entgegenstanden. Vgl. Joseph H. Kaiser, Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften, in: Europarecht Jg. 1955 Heft 1, S. 4ff., hier: S. 21.

dass der Wille der „Herren der Verträge“ die in den Verträgen selbst festgelegte Integrationsdynamik „gemeinschaftsfreundlich“ bejaht und trägt.⁴⁰

Nach dem Ende der Ära de Gaulle in Frankreich kamen dennoch neue Anläufe zur Vertiefung und zur Erweiterung der Gemeinschaft zustande. Dazu gehörte auch das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Unterschiedliche Modelle standen in Konkurrenz zueinander: Solche, die der gemeinsamen – nach deutschen und niederländischen Vorstellungen „stabilitätsorientierten“ – Wirtschaftspolitik Vorrang gaben, und andere, die die gemeinsame Währung als „Lokomotive“ wirken lassen und dabei ein „deficit spending“ à la Keynes nicht ausschließen wollten. Auch dazu wurde ein Kompromiss angestrebt. Das Projekt war waghalsig. Eine kohärente und effektive gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik müsste gegen das Widerstreben mancher Beteiligten und Betroffener durchgehalten werden. Die Steuerungsorgane müssten die dazu erforderliche Macht erhalten, diese wiederum eine demokratische Legitimierung. Dies sprach für die These, die WWU benötige zu ihrer Konsolidierung eine „Politische Union“. Das hätte eine weitgehende Annäherung des politischen Systems der EG an eine Föderation bedeutet.

Man schien dazu bereit, weil nach herrschender Auffassung die beabsichtigte Realisierung des Binnenmarktes den Mitgliedstaaten volkswirtschaftliche Steuerungsmöglichkeiten nehmen muss; eine gemeinschaftliche Steuerung galt angesichts dessen als unabdingbar. Der Entschluss dazu dokumentiert wohl die am weitesten ausgreifende Interpretation des EWG-Vertrags überhaupt: Die WWU werde, so die Staats- und Regierungschefs, als Projekt irreversiblen Charakters auf den Weg gebracht; die Endstufe mache die EG zu einem einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum mit einem gemeinsamen Zentralbanksystem; die erforderliche Wirtschaftspolitik werde in den Händen von Gemeinschaftsorganen liegen und vom Europäischen Parlament kontrolliert werden. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen würden „auf der Grundlage der bestehenden Bestimmungen des Vertrages oder auf der Grundlage von Art. 235 oder auf der Grundlage von Art. 236 des Vertrages“ festgelegt.⁴¹ Ein Brüsseler Kronjurist meinte: Nur eine einzige Vertragsänderung sei nötig, zur Ausweitung der Rechte des Parlaments, also zur Legitimitätssicherung – alle übrigen Beschlüsse könnten auf der Basis des Artikels 235 gefasst werden,⁴² der EWG-Vertrag ermächtige mithin die Gemeinschaftsorgane zu fast allen Maßnahmen, die die Realisierung der WWU erfordert.⁴³

39 Sondern nur die Bereitschaft, sich eine Zeitlang um eine für alle Ratsmitglieder akzeptable und den Interessen der Gemeinschaft gerecht werdende Lösung zu bemühen. Über die Konsequenzen im Fall der Erfolglosigkeit wurde ausdrücklich Dissens festgehalten.

40 Siehe Joseph H. Kaiser, *Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften*, in: *Europarecht* Jg. 1955 Heft 1, S. 4ff., hier: S. 23f.

41 Entschließung des Rates und der Vertreter der Mitgliedstaaten vom 9. Februar 1971 über die stufenweise Verwirklichung der WWU, Text in: *Europa-Archiv* Jg. 1961 S. D 139ff.

42 So Claus Dieter Ehlermann in einer Diskussionskonferenz des Instituts für Europäische Politik (damals Bonn). Der Art. 235 sah die Ermächtigung von Gemeinschaftsorganen durch einstimmigen Ratsbeschluss für den Fall vor, dass ein Tätigwerden der Gemeinschaft als erforderlich erscheint, „um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen“, wenn der Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorsieht.

43 Aus Eberhard Grabitz' Kommentierung des Art. 235 ergibt sich, dass die Anwendung auch in Bezug auf die Gemeinschaftspolitiken, weil bzw. insofern diese der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes dienen. Das Argument belegt also die damalige Gängigkeit der Auffassung, die Integrationskonzeption des Vertrags erfordere die Ergänzung und Stabilisierung des Gemeinsamen Marktes durch eine WWU.

Dieser erste Anlauf zur WWU scheiterte schon bald.⁴⁴ Die Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien, Dänemark und Irland am 1.1.1973 änderte die politische Konstellation erheblich. Ein Konsens der Mitgliedstaaten über eine fortschreitende, gar die supranationalen Züge ausbauende, Politikintegration war in weite Ferne gerückt. Die von den Mitgliedstaaten geteilte Deutung der Römischen Verträge verlor an Substanz. Die Süd-Erweiterungen der achtziger Jahre vermehrten die Heterogenität und verdünnten den wirtschaftspolitischen „gemeinsamen Nenner“ der Gemeinschaft. Es kam zu konstruktiven Neuerungen,⁴⁵ einige von ihnen standen außerhalb des Römischen Vertragssystems – aber ohne den Bestand der EWG wären sie nicht zustande gekommen. Trotzdem und obschon die im EWG-Vertrag vorgesehene Rechtsangleichung Fortschritte machte, wurde mehr und mehr von einer Dauerkrise der Gemeinschaft gesprochen. Es fehlte eine überzeugende und konsensfähige Perspektive für den Fortschritt. Stattdessen wurde der Ausdruck „Europäische Union“ ins Spiel gebracht und der Premierminister Belgiens, Leo Tindemans, um seine inhaltliche Ausfüllung ersucht. Er betonte, man sollte die Union nicht etwa der EG als ein aliud gegenüberstellen, sondern als einen Prozess der Anreicherung, Profilierung und Verdichtung der Gemeinschaft realisieren. Tindemans' Vorstellungen wurden dankend ad acta gelegt. Dennoch funktionierte die EG weiter, in mancher Beziehung eher mühsam; das Wort von der „Eurosclerose“ kam auf, und das Europäische Parlament klagte über das Demokratiedefizit.

Zum Schluss

Der Fortgang der Dinge ist bekannt. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre konnte die Delors-Kommission der Integration eine neue Dynamik geben, die Eurosclerose aufbrechen und im Zuge einer Mehrstufenstrategie eine neue Phase der Politikintegration in Gang bringen. Die Parole „Vollendung des Binnenmarkts“ und das damit zunächst verbundene Deregulierungskonzept baute Widerstände gegen die Ausweitung des Mehrheitsprinzips ab. Zum Ausgleich vermeintlicher oder tatsächlicher Deregulierungsnachteile wurden der Integration neue Politikbereiche erschlossen, außerdem waren die den zügigen Ausbau blockierenden Probleme der Agrarpolitik, der Strukturpolitik und der Finanzierung entschärft worden. Dies führte zur Einheitlichen Europäischen Akte und zur Erneuerung des WWU-Projekts. Kenner und Liebhaber wussten: Ein Erfolg dieses Projekts würde die föderalen Züge der Gemeinschaft stärken. Wiewohl der Fall der Mauer und die damit in Aussicht stehende Stärkung Deutschlands noch einmal dem Rezept der Einbindung des deutschen Potentials in ein integriertes europäisches Verbundsystem Chancen zu geben schienen, gelang das ehrgeizige Vorhaben nur teilweise.

Der Unionsvertrag wurde als großer Schritt vorwärts gefeiert, von Skeptikern als reichlich waghalsig betrachtet (vor allem im Blick auf die Währungsunion). Die Dreisäulen-Tempelkonstruktion machte die auf den Vertrag von Rom zurückgehende Europäische

44 Globale Turbulenzen – der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und die Ölpreisschocks der frühen siebziger Jahre – verschärften die wirtschafts- und währungspolitischen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten erheblich.

45 Dazu gehören u. a. die Stabilisierung der Gemeinschaft durch die Einführung von Eigeneinnahmen (schrittweise ab 1970), der Beginn der EPZ, (ebenfalls sukzessiv ab 1970), die Institutionalisierung der Gipfelkonferenzen (ab 1974 „Europäischer Rat“), die Einführung der Direktwahl zum Europäischen Parlament (grundsätzlich beschlossen 1976), die Errichtung des Europäischen Währungssystems (1979).

Gemeinschaft zu einer dieser drei Säulen – aber zur normativ stärksten und tragenden. Was 1957 geschaffen wurde, blieb weiterhin die Basis und der Kern der Europäischen Union.

Sie hat seither ihre Gestalt und ihre politische Dynamik weiterhin verändert. Das gilt für das politische System, aber auch für den Gesamtzusammenhang der Integration, wie er mithilfe dieses Systems mehr oder weniger effizient und effektiv zusammengehalten und gesteuert wird. Hierzu nur einige Andeutungen:

- Tendenzen zur Ablösung der ursprünglichen Tandem-Konstruktion durch eine Stärkung der parlamentarischen Mitwirkung, durch eine Stärkung des Rates und durch eine Ausweitung des intergouvernementalen Willensbildungsnetzes nehmen dem politischen System einiges von seiner ursprünglichen Schlüssigkeit, dies wirkt sich auch auf die Legitimitätseinschätzung aus.
- Die zentrale Position und Funktion der „Gemeinschaftsmethode“ wird zunehmend relativiert. Ihr klassischer Ort, die „erste Säule“, wurde immer mehr durch andere Elemente und Konfigurationen der Zusammenarbeit (bis hin zur „Methode der offenen Koordination“) ergänzt und eingekreist.
- Die ganz erhebliche Zunahme der Zahl und der Heterogenität der Mitgliedstaaten hat die Prägekraft der von den Gründern geprägten „Gemeinschaftskultur“ geschwächt – vieles des ursprünglich und auch noch in folgenden Phasen als selbstverständlich Geltenden wird in Frage gestellt.
- Integration ist nicht mehr die sukzessive und konsequente Durchführung von grundsätzlich fixierten Projekten und Programmen. Der Komplex von Prinzipien, Zielen, Strategien, Instrumenten und Ressourcen hat an Profil verloren.
- Der vermittelnde Grundzug von „Bargaining“ und „Governance“ prägt sich immer prägnanter aus. „Politik aus einem Guss“ wird immer schwieriger.
- Das bewirkt auch den Reputations- und Machtverlust der Kommission. Die Aufgabe, gemäß den Vorgaben der Verträge allen Mitgliedschaften zumutbare und gleichwohl produktive Politikprojekte zu entwerfen und mehrheits- oder konsensfähig zu machen, überfordert sie nunmehr unausweichlich.
- Die Unübersichtlichkeit sowohl des Entscheidungs- und Umsetzungssystems wie des „Regierungsprogramms“ der Union nimmt ihr und ihrer Politik den Legitimitätsglauben der Bürgerinnen und Bürger, aber auch wichtiger Elitenzirkel.
- Durch die Darstellung und Instandsetzung der Union als Gewählerin und Vermittlerin mannigfacher Güter (zum Beispiel des öffentlichen Gutes innerer und äußerer „Sicherheit“) wird versucht, das Vertrauenswürdigkeitsdefizit zu überwinden. Ob solche Bemühungen ihr Ziel erreichen, ist eine Frage für sich.
- Die supranationalen Züge des Integrationssystems werden relativ schwächer, und die normative Kraft der gemeinschaftlichen Rechtsordnung scheint zu schwinden (wofür viele Indizien namhaft gemacht werden können). Desto maßgeblicher wirken sich unter diesen Umständen Machtkonstellationen aus. Koalitionspolitik erhält einen neuen Stellenwert, „Hegemonie und Gleichgewicht“ werden zunehmend interessant.

All das ist seit Jahren erkennbar. Die mannigfachen Unerquicklichkeiten gaben den Anstoß zum Projekt einer Verfassung für die Europäische Union. Es ist, vorerst zumindest, gescheitert. Um so wichtiger ist es, die Basis des Gesamtwerks und die entscheidenden politischen Weichenstellungen der Gründer im Auge zu behalten. Die Vergegenwärtigung der Römischen Verträge und das Festhalten an den Grundintentionen ihrer Schöpfer ist deswegen heute vielleicht notwendiger als je zuvor. Dass die Väter der Römischen Verträge sich um Europa mehr als verdient gemacht haben, versteht sich von selbst.