

# 60 Jahre Römische Verträge

Gabriele Clemens

Mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 auf dem Kapitol in Rom bekundeten die dort versammelten Staats- und Regierungschefs aus sechs europäischen Ländern ihren Willen, den Weg zu einem immer engeren Zusammenschluss zu beschreiten. Konkret einigten sie sich auf die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG), während das politische Endziel nur in der sehr vagen Formulierung, dadurch „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen“<sup>1</sup>, seinen Ausdruck fand. Die Finalität des europäischen Integrationsprozesses blieb auch in den folgenden Jahrzehnten ein stets wiederkehrendes, bis heute kontrovers diskutiertes Thema, das gerade in der durch den geplanten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit<sup>2</sup>) ausgelösten Krisensituation erneut an Aktualität gewonnen hat.

Hatte der britische Premierminister David Cameron im Vorfeld der Abstimmung über den Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union gefordert, selbst auf das vage Ziel der allmählichen Schaffung einer „ever closer union“ nicht verpflichtet zu werden,<sup>3</sup> so sind zur Zeit verschiedene andere Stimmen – aus politischen wie zivilgesellschaftlichen Kreisen – zu hören, die die zügige Umsetzung einer politischen Union beziehungsweise die Bildung der „Vereinigten Staaten von Europa“ oder gar eine „europäische Republik“ einfordern.<sup>4</sup>

Warum steht die Frage nach der Finalität des Integrationsprozesses 60 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge immer noch zur Diskussion und ist es an der Zeit, sie jetzt zu beantworten? Auf diese beiden Fragen wird sich der vorliegende Beitrag konzentrieren.

## Der europäische Bundesstaat als Zielvorstellung

Die sich während des Zweiten Weltkrieges in zahlreichen west- und osteuropäischen Staaten herausbildenden Widerstandsgruppen hatten sich in ihren Untergrundzeitschriften, Broschüren und Flugblättern auch mit der Frage der Neuordnung Europas nach diesem zweiten verheerenden Weltkrieg befasst.<sup>5</sup> Sie waren sich in ihrer überwiegenden Mehrzahl einig, dass nach diesem Krieg mit seinen zahlreichen Toten und Verletzten sich das System

---

1 Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Europa. Dokumente zur Frage der Europäischen Einigung, Teilband 3, München 1962, S. 1248-1327, hier S. 1248.

2 Siehe auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Buch.

3 Siehe auch Birgit Bujard: Vereinigtes Königreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016 und den Beitrag „Vereinigtes Königreich“ in diesem Buch.

4 Siehe dazu unter anderem Guy Verhofstadt: The United States of Europe, London 2006; Guy Verhofstadt: Europe's Last Chance. Why the European States Must Form a More Perfect Union, New York 2017; Ulrike Guérot: Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie, Bonn 2016; Brendan Simms/Benjamin Zeeb: Europa am Abgrund. Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa, München 2016.

der souveränen Nationalstaaten in Europa endgültig überlebt hatte. Im souveränen Nationalstaat mit seinem übersteigerten Egoismus und Drang nach territorialer Vorherrschaft sahen sie die Wurzel allen Übels. Obwohl sie größtenteils unabhängig voneinander agierten und wenig Kontakt zueinander hatten, kamen sie übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass an die Stelle der souveränen Nationalstaaten eine europäische Föderation im Sinne eines europäischen Bundesstaates treten müsse, in dessen Kompetenz die zentralen Politikfelder Außen- und Verteidigungspolitik sowie Wirtschafts- und Währungspolitik fallen würden. Die Aufgaben der bisherigen Nationalstaaten sollten sich dann auf die Bereiche Bildung, Kultur und Verwaltung beschränken. Das besiegte und von Nationalsozialismus wie Militarismus bereinigte Deutschland sollte Teil dieser Föderation werden.

Über die Umsetzung dieses Ziels machte man sich in den Kreisen des Widerstands wenig Gedanken, da man den anvisierten europäischen Bundesstaat für die einzige Lösung sowohl des Deutschlandproblems als auch der Neuordnung Europas hielt und infolgedessen davon ausging, dass auch die beiden Weltmächte USA und Sowjetunion die Errichtung einer europäischen Föderation unterstützen würden. Möglicherweise wäre die Zeit des Kriegsendes, als das Schicksal der besiegten und geschwächten europäischen Staaten weitgehend in den Händen der USA und Sowjetunion lag, der geeignete Moment für die Bildung einer Föderation der Kontinentalstaaten gewesen. Allerdings lehnten zu dieser Zeit sowohl die USA als auch die Sowjetunion aus unterschiedlichen Gründen die Bildung einer europäischen Föderation ab und in Europa wurde 1945 das System der souveränen Nationalstaaten wieder hergestellt. Als die USA zwei Jahre später im Zuge des Marshallplans doch für eine enge wirtschaftliche und politische Einigung Westeuropas plädierten, war es schon zu spät. Die Vertreter der westeuropäischen Staaten brachten diesem Wunsch der USA viel Widerstand entgegen und waren allenfalls bereit, in Form der lockeren Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) zusammenzuarbeiten, die keine Abstriche an der nationalen Souveränität verlangte.<sup>6</sup>

In dieser Zeit waren es allein die sich zum Teil aus den Widerstandsgruppen heraus gebildeten oder neu gegründeten zivilgesellschaftlichen Europaverbände, wie beispielsweise die Union Européenne des Fédéralistes (UEF), die an dem Ziel der Schaffung eines europäischen Bundesstaates festhielten. Der 1949 auf Initiative der Europabewegung zustande gekommene Europarat<sup>7</sup> entsprach nicht den Zielen der föderalistischen Europagruppen, vielmehr war er, insbesondere auf Druck der britischen Regierung, zu einer intergouvernementalen Organisation ohne Souveränitätsabgabe der Nationalstaaten geformt worden. Die Europabewegung hatte mit dem 1948 veranstalteten Haager Kongress, auf dem die Idee zur Bildung des Europarates geboren worden war, ihren Höhepunkt überschritten. In der Folgezeit agierte sie mehr im Hintergrund und versuchte, auf die von den Staaten seit 1950 aus unterschiedlichen Motiven ausgehenden Einigungsschritte Einfluss zu nehmen, wie beispielsweise im Rahmen der Gründung von Europäischer Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und Europäischer Politischer Gemeinschaft (EPG).

---

5 Siehe dazu Walter Lipgens: *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945. Eine Dokumentation*, München 1968; Frank Niess: *Die europäische Idee – aus dem Geist des Widerstands*, Frankfurt am Main 2001.

6 Gabriele Clemens/Alexander Reinfeldt/Gerhard Wille: *Geschichte der europäischen Integration. Ein Lehrbuch*, Paderborn 2008, S. 72-82.

7 Siehe auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Europarat“ in diesem Buch.

## Realpolitische Einigungsschritte: Von der EGKS zur EWG

Wenngleich die erste in Europa errichtete supranationale Organisation, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), sich lediglich auf einen wirtschaftlichen Teilbereich bezog, so wurde in diesem Zusammenhang auch das Endziel einer europäischen Föderation formuliert. In seiner Regierungserklärung vom 9. Mai 1950 hatte der französische Außenminister Robert Schuman erklärt, dass Europa „sich nicht mit einem Schlag herstellen“ lasse, sondern „durch konkrete Tatsachen entstehen“ würde. Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion bilde somit „die erste Etappe der europäischen Föderation“<sup>8</sup>. Folgt man den Ausführungen des Wirtschaftshistorikers Alan S. Milward, so verfolgten die Staaten mit ihrer Teilnahme an der EGKS allerdings vor allem ein Ziel: Die Rettung des Nationalstaates, die in der Nachkriegszeit nur durch engere Zusammenarbeit auf begrenzten Gebieten möglich schien.<sup>9</sup>

Sehr viel vager als in der Erklärung Schumans hieß es dann auch in der Präambel des 1951 unterzeichneten EGKS-Vertrages, dass die Unterzeichner entschlossen seien, „durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können“<sup>10</sup>. Die Notwendigkeit, den Charakter einer solchen weiteren und vertieften Gemeinschaft näher zu spezifizieren, ergab sich im Zuge der geplanten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Der vom französischen Ministerpräsidenten René Pleven im Oktober 1950 vorgestellte Plan zur Schaffung einer europäischen Armee stellte eine Reaktion auf den Wunsch der USA dar, Westdeutschland wiederzubewaffnen und deutsche Truppen in die NATO zu integrieren. Stieß das amerikanische Anliegen einerseits auf heftigen Widerstand in Frankreich, so wollte die französische Regierung andererseits doch die damit verbundenen Zusagen der USA, finanzielle Hilfen für den Wiederaufbau der französischen Armee zu leisten und sich dauerhaft militärisch auf dem Kontinent zu engagieren, nutzen. Die von Pleven vorgeschlagene EVG, die die Aufstellung deutscher Truppen auf Bataillonsebene und deren Integration in eine europäische Armee vorsah, zugleich aber zahlreiche Diskriminierungen für Westdeutschland enthielt, erschien Frankreich als Ausweg aus diesem Dilemma.

Schon sehr früh wurden Stimmen, vor allem seitens der europäischen Föderalistenverbände, laut, die darauf hinwiesen, dass die Bildung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft ohne die gleichzeitige Schaffung einer darüber stehenden politischen Autorität kaum möglich sei. Doch erst als sich das Scheitern des 1952 unterzeichneten EVG-Vertrages aufgrund des sich mehrenden Widerstandes gegen den Vertrag innerhalb der französischen Parteien und in der französischen Öffentlichkeit abzeichnete, wurde der Plan zur Bildung einer politischen Gemeinschaft konkretisiert, in der Hoffnung, dadurch die EVG noch zu retten. Eine Ad-hoc-Versammlung, bestehend aus der parlamentarischen Versammlung der EGKS und neun zusätzlichen Mitgliedern aus Frankreich, Deutschland

8 Erklärung der französischen Regierung über eine gemeinsame deutsch-französische Schwerindustrie vom 9. Mai 1950, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Teilband 2, Bonn 1962, S. 680-682, hier S. 680.

9 Alan S. Milward: *The European Rescue of the Nation State*, London 2000.

10 Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vom 18. April 1951, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Europa – Verträge und Gesetze*, Bonn 1972, S. 3-65, hier S. 3.

und Italien, wurde gebildet und mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfs für eine „Europäische Politische Gemeinschaft“ beauftragt. Eine von ihr eingesetzte Ad-hoc-Kommission erarbeitete innerhalb von sechs Monaten einen 117 Artikel umfassenden Entwurf für die „Satzung einer Europäischen Gemeinschaft“<sup>11</sup>, der von der Ad-Hoc-Versammlung am 10. März 1953 gebilligt und den Außenministern der Sechs zur Beratung vorgelegt wurde.<sup>12</sup>

Dieser umfassende Verfassungsentwurf, der die Schaffung einer unauflösbaren Gemeinschaft „übernationalen Charakters“ vorsah, blieb zwar sicherlich hinter dem zurück, was europäische Föderalisten sich erhofft hatten, stellte aber vor dem Hintergrund der realpolitischen Gegebenheiten einen großen Schritt in Richtung einer politischen Einigung Europas dar und ging weiter als alle politischen Einigungspläne der folgenden Jahrzehnte. Der Entwurf selbst enthielt eine Mischung aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen. Zu den supranationalen Elementen zählte der vorgesehene „Europäische Exekutivrat“ als „Regierung der Gemeinschaft“, der sich aus dem vom Senat gewählten Präsidenten und den vom Präsidenten ernannten „Ministern der Gemeinschaft“ zusammensetzte und der durch ein konstruktives Misstrauensvotum des Parlaments zum Rücktritt gezwungen werden konnte. Das Parlament selbst bestand aus zwei Kammern, einer direkt von den europäischen Völkern gewählten Völkerkammer und einem von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten gewählten Senat. Im Gegensatz zur bereits bestehenden Gemeinsamen Versammlung der EGKS sollte sich das Parlament der Gemeinschaft zu einer echten parlamentarischen Vertretung entwickeln.<sup>13</sup> Die nationalstaatlichen Interessen wurden durch den „Rat der nationalen Minister“ vertreten, in dem jeder Mitgliedstaat eine Stimme besaß. Die Zuweisung neuer Kompetenzen an die Gemeinschaft oblag ebenfalls diesem Ministerrat.

Die Kompetenzen, die der Europäischen Gemeinschaft im Satzungsentwurf zugeschrieben wurden, umfassten im Wesentlichen die vertraglich geregelten Zuständigkeiten der beiden in die Europäische Gemeinschaft zu integrierenden Teilgemeinschaften EGKS und EVG, als neue Zuständigkeiten der Gemeinschaft wurden die Außen- und Wirtschaftspolitik hinzugefügt, die allerdings dem zwischenstaatlichen Organ des Ministerrates oblagen. Die im Satzungsentwurf vorgesehene außenpolitische Zusammenarbeit der europäischen Staaten beschränkte sich zunächst nur auf bestimmte, die Gemeinschaftsinteressen berührenden Fragen und ging über den Informationsaustausch und die Koordination nicht hinaus. Doch obwohl die außenpolitische Zuständigkeit der Mitgliedstaaten als solche grundsätzlich unangetastet blieb und die Zuständigkeit der Gemeinschaft nur konkurrierend neben die der Mitgliedstaaten treten sollte, enthielt der Vertrag in Bezug auf die Außenpolitik Entwicklungsmöglichkeiten hin zu einer gemeinsamen Außenpolitik und stellte einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem Status quo dar.

---

11 Die Ad-Hoc-Versammlung ließ die zunächst gewählte Bezeichnung „Europäische Politische Gemeinschaft“ fallen und benutzte stattdessen den Ausdruck „Europäische Gemeinschaft“, um das organische Ganze der Integration herauszustellen und den Schein einer Andersartigkeit der EPG gegenüber den Teilgemeinschaften EGKS und EVG zu vermeiden. Siehe Walter E. Genzer: Die Satzung der Europäischen Gemeinschaft. Zum Entwurf einer europäischen Verfassung, in: Europa-Archiv 1/1953, S. 5653-5664, hier S. 5664.

12 Der „Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft“ ist abgedruckt in: Europa-Archiv 1/1953, S. 5669-5683.

13 Vorgesehen waren ferner die Bildung eines Europäischen Gerichtshofes und die Einrichtung eines den Exekutivrat und das Parlament beratenden Wirtschafts- und Sozialrates.

Der Vertragsentwurf, der Elemente einer staatenbündischen wie einer bundesstaatlichen Organisation miteinander vereinte und als Konstruktion „sui generis“ bezeichnet werden kann, besaß ein großes Entwicklungspotential und hätte den Kern einer umfassenden politischen Gemeinschaft Europas bilden können.<sup>14</sup> Allerdings scheiterte dieses ehrgeizige Projekt an den divergierenden Interessen der sechs Staaten, vor allem am Dissens zwischen Frankreich und den Niederlanden über Charakter und Kompetenzen der zu errichtenden Gemeinschaft. Während der niederländischen Regierung die Regelungen bezüglich der wirtschaftlichen Integration nicht weit genug gingen, sprach Frankreich sich gegen die niederländischen Pläne zur Schaffung eines Gemeinsamen Marktes und einer Zollunion aus und wollte zudem der schrittweise zu errichtenden politischen Gemeinschaft lediglich die Funktion eines „überformenden Rahmeninstruments“ für die bereits bestehenden und zukünftigen Integrationsschritte zuweisen. Auch die im Entwurf vorgesehene schwächere Position des Ministerrates gegenüber dem Parlament war mitverantwortlich für die Ablehnung des Entwurfs. Letztendlich scheiterte der ganze Versuch, zu einer politischen Gemeinschaft zu gelangen, daran, dass bei den meisten Staaten, sieht man von der Bundesrepublik und Italien ab, der politische Wille fehlte, eine solche Gemeinschaft zu errichten und nationalstaatliche Souveränität abzugeben. Wurde zunächst der Satzungsentwurf einer Studienkommission zur weiteren Beratung übergeben, so war mit dem Scheitern des EVG-Vertrages am 30. August 1954 auch das Schicksal des EPG-Satzungsentwurfs endgültig besiegelt.

Für die gescheiterte EVG wurden mit der Bildung der Westeuropäischen Union (WEU) und der Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO rasch Ersatzlösungen gefunden. Auch der mit der Errichtung der EGKS eingeleitete europäische Integrationsprozess wurde fortgesetzt, allerdings auf den politisch weniger sensiblen Bereichen der Wirtschaft (EWG) und Atomenergie (EAG). Das im gescheiterten EPG-Satzungsentwurf vorgesehene Ziel zur Schaffung einer politischen Gemeinschaft Europas fand sich in den Römischen Verträgen lediglich in der verklausulierten Formel, „zu einem immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker“<sup>15</sup> zu gelangen, wieder. Mit anderen Worten: Auch EWG und EAG wurden als Schritte hin zu einer politischen Gemeinschaft oder Union Europas gesehen, ohne dass dieses Endziel genauer spezifiziert wurde.

Während die Frage der zukünftigen Gestalt Europas zunächst vertagt wurde, gestaltete sich die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Sechs im Rahmen der EWG zusehends erfolgreich. Bereits Mitte 1968, also neuneinhalb Jahre nach Gründung der EWG, war die angestrebte Zollunion verwirklicht, der Binnenhandel mit Industrieprodukten zwischen den EWG-Staaten sowie auch der Außenhandel mit Drittstaaten stieg zwischen 1958 und 1970 enorm an und das Brutto sozialprodukt der EWG-Mitgliedstaaten wuchs im gleichen Zeitraum beträchtlich.<sup>16</sup> Diese ‚Erfolgsgeschichte‘ war einer der Gründe dafür, dass weitere Staaten wie Großbritannien, Irland und Dänemark in den 1960er Jahren den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) anstrebten. Für Großbritanniens Beitrittswunsch war allerdings nicht allein die wirtschaftliche Attraktivität der EG ausschlaggebend,

14 Der Art. 38 des EVG-Vertrages hatte offen gelassen, ob die zu schaffende endgültige Organisation einen bundesstaatlichen oder staatenbündischen Charakter haben sollte.

15 Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, 1962, S. 1248.

16 Clemens/Reinfeldt/Wille: Geschichte der europäischen Integration, Paderborn 2008, S. 146 ff.

sondern die Annahme, dass sich die EG zu einem mächtigen politischen Block entwickeln würden. Diesem wollte man angehören, um nicht längerfristig in der politischen Bedeutungslosigkeit zu versinken.

### **Pragmatische Lösungen statt großer Entwürfe: Von Rom bis Lissabon**

Nach Gründung von EWG und EAG ging ein erneuter Anlauf zur Errichtung einer politischen Union Europas 1960/61 vom französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle aus. Dieser war allerdings nicht darauf ausgerichtet, die supranationalen Europäischen Gemeinschaften zu einer politischen Union weiterzuentwickeln, sondern vielmehr die supranationalen Elemente zugunsten verstärkter intergouvernementaler Zusammenarbeit zu schwächen. Sein nach dem Verhandlungsführer Christian Fouchet benannter und als Fouchet I bekannt gewordener Entwurf sah die Bildung einer unauflöslchen Staatenunion vor, in welcher die Nationalstaaten das Heft des Handelns in der Hand behielten, unterstützt von einer ihnen zuarbeitenden, aus hohen Beamten bestehenden Politischen Kommission. Die Diskussionen um diesen Plan machten die unterschiedlichen Europavorstellungen der Sechs deutlich. Während die fünf EG-Mitgliedstaaten Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande die mangelnde Supranationalität des Entwurfs kritisierten und die Weiterentwicklung zu einer politischen Union auf Basis der supranationalen Europäischen Gemeinschaften anstrebten sowie auch die Bildung einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik forderten, beharrte de Gaulle auf seinen Vorstellungen eines Europas der Nationalstaaten. Ein zweiter von ihm vorgelegter Entwurf (Fouchet II) erteilte den Wünschen der anderen Fünf eine deutliche Absage und zielte klar auf eine Schwächung der Rolle der supranationalen Elemente und eine Stärkung des intergouvernementalen Prinzips. An der Uneinigkeit der Sechs über die politischen Zukunftsvorstellungen scheiterte dieser Entwurf 1962; ähnlich erging es in der Folgezeit den von Bundeskanzler Ludwig Erhard und Paul-Henri Spaak vorgelegten Europaplänen.<sup>17</sup>

An die Stelle eines umfassenden Entwurfs zur politischen Union trat 1970 als ‚kleiner Schritt‘ die Errichtung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), die sich die Koordination der außenpolitischen Zusammenarbeit der EG-Mitglieder zum Ziele setzte und rein intergouvernemental strukturiert war. Die auf einstimmigen Beschlüssen basierende außenpolitische Zusammenarbeit blieb, insbesondere auf französischen Wunsch hin, streng von den Europäischen Gemeinschaften getrennt. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) des Jahres 1986 wurden die EPZ und die EG näher zusammengeführt, ohne dass sich ein einheitliches Entscheidungsverfahren etabliert hätte. Mit der supranationalen EG und der intergouvernementalen EPZ blieben weiterhin zwei unterschiedliche Arten der Zusammenarbeit bestehen, die sich im Vertrag von Maastricht zur Gründung der Europäischen Union in den zwei Säulen (einschließlich Wirtschafts- und Währungsunion) und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) niederschlugen. Ebenso wie die zweite Säule der GASP blieb der dritte, durch Maastricht neu aufgenommene Bereich, die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz (dritte Säule), zunächst dem intergouvernementalen Verfahren unterworfen.

---

17 Ebd., S. 154-162.

Durch die Folgeverträge von Amsterdam (1997) und Nizza (2001) wurden einige Veränderungen am Maastrichter Vertrag vorgenommen: So wurden Teile der dritten Säule (Visa-, Asyl-, Einwanderungspolitik und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen) in die erste Säule überführt und unterlagen damit der supranationalen Gemeinschaftsmethode, neue Politikfelder (Beschäftigungspolitik) und Bestimmungen zur Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik wurden eingefügt, das Schengen-Abkommen sowie das Sozialprotokoll in den Vertrag integriert, das Instrumentarium der GASP verfeinert, das Amt eines „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ geschaffen und eine engere Verbindung zwischen GASP und WEU hergestellt. Auch wurden die Rechte des Europäischen Parlaments unter anderem durch die Ausdehnung des mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten Mitentscheidungsverfahrens auf weitere Politikfelder sukzessive erweitert und das in den Römischen Verträgen bereits verankerte Prinzip der Mehrheitsentscheidung im Rat auf immer mehr Politikbereiche ausgedehnt.

Schrittweise und von einer breiten Öffentlichkeit fast unbemerkt war der Integrationsprozess stetig vorangeschritten und hatte sich allmählich die Entwicklung zu einer Europäischen Union vollzogen, ohne dass sich die Staaten verbindlich auf die Finalität des Integrationsprozesses verständigt hätten. Vielmehr waren zuvor alle in den 1970er und 1980er-Jahren explizit formulierten Pläne zur Bildung einer Europäischen Union wie der Tindemans-Bericht, die Genscher-Colombo-Initiative und der Verfassungsentwurf Altiero Spinellis an der Uneinigkeit der Staaten über diese Entwürfe gescheitert.

Mit Maastricht hatte sich zwar die Europäische Union, deren Errichtung sich die Staats- und Regierungschefs seit 1972 auf die Fahnen geschrieben hatten, formiert, aber die Frage nach der Finalität des Integrationsprozesses blieb weiterhin ungeklärt. Im EU-Vertrag selbst war nur sehr unbestimmt davon die Rede, dass dieser Vertrag „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“<sup>18</sup> darstelle; der ursprüngliche Luxemburger Vertragsentwurf, der von der schrittweisen Verwirklichung einer „Union mit föderaler Berufung“ gesprochen hatte, konnte sich aufgrund des heftigen Widerstandes der britischen Regierung gegen das sogenannte „f-word“ nicht durchsetzen.

Ausgelöst durch eine Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer<sup>19</sup> kam es in den Jahren 2000 und 2001 erneut zu Debatten über die Finalität des Integrationsprozesses. Vor allem angesichts der anstehenden Osterweiterung der Europäischen Union schien eine Diskussion um institutionelle Reformen sowie die Vollendung der Europäischen Union dringlich. Diese Debatten, an denen sich unter anderen der französische Staatspräsident Jacques Chirac, der französische Premierminister Lionel Jospin und der britische Premierminister Tony Blair beteiligten,<sup>20</sup> machten deutlich, wie unterschiedlich die Vorstellungen über die Finalität des Integrationsprozesses waren. Fischer selbst, der sich in seiner Rede in die Tradition Robert Schumans und dessen „Vision einer ‚Europäischen Föderation‘“ stellte, sprach zwar von dem Endziel einer Europäischen Föderation und deutete an, dass die staatlichen Kernsouveränitäten wie die Außen- und Sicherheitspolitik in die

18 Vertrag über die Europäische Union (EU) vom 7. Februar 1992, Titel 1: Gemeinsame Bestimmungen, Art. A in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 191/1, 29. Juli 1992, S. 1-110, hier S. 4.

19 Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Hartmut Marhold (Hrsg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 41-54.

20 Jacques Chirac: Unser Europa, in: Marhold (Hrsg.): Die neue Europadebatte, Bonn 2001, S. 284-294; Toni Blair: Europas politische Zukunft, in: Ebd., S. 239-253; Lionel Jospin: Rede des französischen Premierministers zur „Zukunft des erweiterten Europas“ am 28. Mai 2001, in: Wilfried Loth (Hrsg.): Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Berlin 2002, S. 285-299.

Kompetenz einer europäischen Regierung fallen sollten, blieb aber letztlich bezüglich der Art der zu schaffenden europäischen Regierung sowie insbesondere der künftigen Rolle der Nationalstaaten in einem geeinten Europa und der genauen Kompetenzverteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene vage. Chirac, Jospin und Blair hingegen machten in ihren Reden unmissverständlich die tragende Rolle der Nationalstaaten in einem geeinten Europa deutlich und sprachen sich strikt gegen die Bildung eines europäischen Superstaates aus, der an die Stelle der Nationalstaaten treten würde. Die Europäische Union, so erklärte Blair, „wird eine einmalige Kombination aus Intergouvernementalem und Supranationalem bleiben“<sup>21</sup> und Jospin, der einen europäischen Bundesstaat als für Frankreich untragbar ablehnte, sprach lieber von einer künftigen „Föderation von Nationalstaaten“ als Endziel, unter der er die „schrittweise und kontrollierte Teilung von Befugnissen und deren Übertragung auf die Union“ verstand.<sup>22</sup>

Die Furcht vor einem europäischen Superstaat und der Auflösung der Nationalstaaten war auch, neben verschiedenen anderen Gründen, mit dafür verantwortlich, dass der von einem Konvent in den Jahren 2002 und 2003 erarbeitete „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden scheiterte. An seine Stelle trat dann der 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon, der in seiner Substanz zwar der Europäische Verfassungsvertrag geblieben ist, aber auf alle staatsähnlichen Attribute verzichtet hat. Nicht nur der Name „Verfassung“ wurde gestrichen, ebenso wurden die Artikel zu den Symbolen der Union wie Hymne, Flagge und Europatag sowie Bezeichnungen wie „Europäisches Gesetz“ und „Europäischer Außenminister“ nicht in den auch als ‚Reformvertrag‘ bezeichneten Vertrag von Lissabon aufgenommen.

### **Einfach weiter so? – ein Fazit**

Die in der jüngsten Vergangenheit als Krise wahrgenommene Situation der Europäischen Union, bedingt durch die finanziellen Schwierigkeiten Griechenlands<sup>23</sup> und weiterer südeuropäischer Staaten (die sogenannte ‚Finanz- und Eurokrise‘), den anstehenden Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union<sup>24</sup> sowie den großen Zustrom von Flüchtlingen nach Europa und die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten im Umgang mit der sogenannten ‚Flüchtlingskrise‘<sup>25</sup>, hat jetzt, 60 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge, erneut die Frage aufgeworfen, wohin die Europäische Union steuern soll.

Der lange Zeit als unumkehrbar und stetig weiter voranschreitend wahrgenommene europäische Integrationsprozess scheint an einem Wendepunkt angekommen. Publikationen mit reißerischen Titeln wie „Europa am Abgrund“<sup>26</sup>, „Europa in der Falle“<sup>27</sup> und „Zerfällt Europa?“<sup>28</sup> haben Konjunktur. Fordern europaskeptische Parteien wie der Front National in Frankreich und die Partij voor de Vrijheid in den Niederlanden den Austritt ihrer Staaten aus der Europäischen Union und deren Auflösung, so plädieren andere, ungeachtet der bisherigen historisch-politischen Entwicklung, für die sofortige Auflösung der Nationalstaaten und die Bildung einer europäischen Republik oder der Vereinigten Staaten

---

21 Blair: Europas politische Zukunft, 2001, S. 247.

22 Jospin: Rede des französischen Premierministers, 2001, S. 294.

23 Siehe den Beitrag „Griechenland“ in diesem Buch.

24 Siehe die Beiträge „Brexit“ und „Vereinigtes Königreich“ in diesem Buch.

25 Siehe den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Buch.

26 Simms/Zeeb: Europa am Abgrund. Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa, München 2016.

27 Claus Offe: Europa in der Falle, Berlin 2016.

28 Artikelserie „Zerfällt Europa?“ in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2017.



von Europa. In dieser Situation einfach für pragmatische Lösungen der einzelnen Probleme<sup>29</sup> beziehungsweise für ein weiteres ‚Durchwursteln‘ wie bisher einzutreten, scheint angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen in der EU-27 der zunächst einfachere, weil kurzfristig risikoärmere Weg zu sein, doch lösen Konfliktvermeidung und Verdrängung der Finalitätsfrage die aufgetretenen Probleme nicht. Die Folgen davon wären, wie bei der Euro-Rettung zu beobachten ist, halbherzige Lösungen, Undurchsichtigkeit und Unklarheit der zahlreichen Bestimmungen und Verträge und entsprechend Unzufriedenheit und wachsende Europaskepsis bei den Bürgern<sup>30</sup>. Um mit den Worten des römischen Philosophen Seneca zu sprechen: „Ignoranti quem portum petat nullus suus ventus est“<sup>31</sup> (Für den, der nicht weiß, welchen Hafen er anfahren soll, ist kein Wind der richtige). Die Unbestimmtheit der Zielvorstellungen von den Römischen Verträgen bis heute beziehungsweise das Nebeneinander konkreter Vorstellungen mag neben anderen Ursachenfaktoren einer der Gründe für die heutigen Probleme der Europäischen Union sein.

So bedauerlich der geplante Austritt des langjährigen Mitglieds Großbritannien aus der Europäischen Union auch ist, so bietet dieser andererseits die Chance, sich darauf zu besinnen, wohin – um bei dem Bild Senecas zu bleiben – das Schiff Europa steuern soll, das heißt, welches Integrationsziel letztlich anzustreben ist. Schafft man sich darüber im Kreise der EU-27 Klarheit, so steht zu hoffen, dass sich auch alle Beteiligten zu diesem Ziel bekennen und nicht, wie bisher oft geschehen, „Brüssel“ als etwas Fremdes betrachten, dem man nur widerwillig folgt. Das von der Europäischen Kommission kürzlich vorgelegte „Weißbuch zur Zukunft Europas“<sup>32</sup>, das fünf Zukunftsszenarien vom „Weiter wie bisher“ bis zum „Viel mehr gemeinsames Handeln“ entwickelt, bietet einen Ansatzpunkt für eine solche Finalitätsdebatte.

Der Rückblick auf die im Verlaufe der vergangenen 60 Jahre immer wieder geführten Diskussionen über die endgültige Gestalt Europas wie auch die zuletzt auf dem Gipfel von Bratislava geäußerten Ansichten der Visegrád-Staaten<sup>33</sup> machen allerdings deutlich, dass die Abschaffung der Nationalstaaten zugunsten eines einheitlichen europäischen Staates auf lange Sicht eine politische Utopie bleiben und sicherlich nicht das Ergebnis einer solchen Debatte sein wird. Stattdessen bietet es sich an, bei der Konkretisierung des seit den Römischen Verträgen geforderten Ziels eines immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker den Gedanken Robert Schumans aufzugreifen und das Modell einer europäischen Föderation mit geteilter Souveränität zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten unter strikter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zu entwickeln, das die Verlagerung von zentralen Politikfeldern wie die Außen- und Sicherheitspolitik auf die europäische Ebene beinhalten müsste.

29 Dies forderte beispielsweise der damalige deutsche Außenminister, siehe Frank-Walter Steinmeier: Europa ist die Lösung. Churchills Vermächtnis, Wals bei Salzburg 2016, S. 33-39.

30 Siehe auch den Beitrag „Öffentliche Meinung“ in diesem Buch.

31 L. Annaeus Seneca: Epistulae Morales ad Lucilium, Bd 1, in: Gerhard Fink (Hrsg.): Epistula LXXI: Seneca Lucilio suo salutem, Düsseldorf 2007, S. 416.

32 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahre 2015 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017) 2025.

33 Hartmut Marhold: Vom Brexit-Votum zum Bratislava-Prozess – die EU-27 sucht nach Reformansätzen, in: integration 1/2017, S. 31-51.

Die Schaffung einer europäischen Föderation bedeutet keineswegs, wie vor allem seitens britischer und französischer Politiker befürchtet, die Errichtung eines Superstaates und auch nicht die Ausgestaltung der Europäischen Union nach dem Muster eines bestimmten Mitgliedstaates, sondern lässt verschiedene Möglichkeiten zu, die geeignet sind, der Vielfalt europäischer Traditionen und zugleich dem Streben nach größerer Einheit Rechnung zu tragen.<sup>34</sup>

### Weiterführende Literatur

- Christof Berthold: Die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) 1953 und die Europäische Union (EU) 2001. Eine rechtsvergleichende Betrachtung, Frankfurt am Main 2003.
- Gabriele Clemens/Alexander Reinfeldt/Gerhard Wille: Geschichte der europäischen Integration. Ein Lehrbuch, Paderborn 2008.
- Michael Gehler: Europa: Ideen, Institutionen, Vereinigung, 2. Auflage, München 2010.
- Rudolf Hrbek/Martin Große Hüttmann (Hrsg.): Renaissance des Föderalismus? Zur Diskussion über die Weiterentwicklung der EU, Baden-Baden 2016.
- Esther Kramer: Europäisches oder atlantisches Europa? Kontinuität und Wandel in den Verhandlungen über eine politische Union 1958-1970, Baden-Baden 2003.
- Jens Kreuzfeld: "Point of return". Großbritannien und die Politische Union Europas 1969-1975, Stuttgart 2010.
- Wilfried Loth: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/New York 2014.
- Wilfried Loth: Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Berlin 2002.
- Hartmut Marhold (Hrsg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001.
- Heinrich Siegler: Europäische politische Einigung. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, 3 Bde, Bonn 1968-1977.
- Werner Weidenfeld: Die Bilanz der Europäischen Integration, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 1980.

---

34 Siehe dazu die verschiedenen Beiträge in: Rudolf Hrbek/Martin Große Hüttmann (Hrsg.): Renaissance des Föderalismus? Zur Diskussion über die Weiterentwicklung der EU, Baden-Baden 2016, insbesondere Rudolf Hrbek: Integrationsprozess und Integrationsgemeinschaft in föderaler Deutung: Beiträge der vergleichenden Föderalismus-Forschung, in: Ebd., S. 9-27.