

UTB M (Medium-Format) 2852

Das politische System der Europäischen Union

Bearbeitet von
Johannes Pollak, Peter Slominski

1. Auflage 2008. Taschenbuch. 245 S. Paperback
ISBN 978 3 8252 2852 1

[Weitere Fachgebiete > Medien, Kommunikation, Politik > Politische Systeme](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.



UTB 2852

Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Böhlau Verlag · Köln · Weimar · Wien
Verlag Barbara Budrich · Opladen · Farmington Hills
facultas.wuv · Wien
Wilhelm Fink · München
A. Francke Verlag · Tübingen und Basel
Haupt Verlag · Bern · Stuttgart · Wien
Julius Klinkhardt Verlagsbuchhandlung · Bad Heilbrunn
Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft · Stuttgart
Mohr Siebeck · Tübingen
Orell Füssli Verlag · Zürich
Ernst Reinhardt Verlag · München · Basel
Ferdinand Schöningh · Paderborn · München · Wien · Zürich
Eugen Ulmer Verlag · Stuttgart
UVK Verlagsgesellschaft · Konstanz
Vandenhoeck & Ruprecht · Göttingen
vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Reihe **Europa kompakt**, herausgegeben von Johannes Pollak

Johannes Pollak, Peter Slominski

Das politische System der EU

WUV

Johannes Pollak, Univ. Doz. Dr., ist Wissenschaftler am Institut für Europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Lehrbeauftragter an den Universitäten Wien, Salzburg und Webster University Vienna. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Politische Philosophie, Geschichte der politischen Ideen, Theorien der Legitimation und politischen Repräsentation.

Peter Slominski, Dr., ist Wissenschaftler am Institut für Europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Lehrbeauftragter an der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Europäisches Regieren, Europäisierung des Rechts.

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar

© 2006 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
WUV, Berggasse 5, 1090 Wien
Alle Rechte vorbehalten

Einband: Atelier Reichert, Stuttgart
Gestaltung und Satz: Atelier Tiefenthaler (gesetzt mit *Shaker* von Jeremy Tankard)
Druck: Ebner & Spiegel, Ulm
Printed in Germany

ISBN 13: 978-3-8252-2852-1
ISBN 10: 3-8252-2852-5

Das politische System der EU

Vorwort zur Reihe *Europa Kompakt*

Die Integration Europas ist ein faszinierendes Studienobjekt, das sich klassischen politikwissenschaftlichen Kategorien entzieht, permanenten Veränderungen unterliegt und in seiner Komplexität schwer zu durchschauen ist. Die Akteure stehen in vielfältiger wechselseitiger Abhängigkeit, die Verhandlungs-, Entscheidungs- und Kommunikationsmuster sind gleichzeitig informell wie auch streng reglementiert, die Einspeisung neuer Themen in den Politikprozess ist ebenso vielschichtig wie die Ansatzpunkte für Politikbeeinflussung und Kontrolle von Entscheidungsprozessen. In all diesen Facetten ist die Europäische Union als ein beispielloses Experiment der Versuch, Unzulänglichkeiten des Nationalstaates zu kompensieren und den Herausforderungen einer immer kleiner werdenden Welt gemeinsam zu begegnen.

Dieser Prozess ist nicht frei von Rückschlägen, Phasen der Stagnation und der Frustration. Aufmerksamkeit erregt die Union zumeist nur mit negativen Schlagzeilen: von der Rinderseuche bis zur Uneinigkeit in der Irakfrage, von Betrugsfällen bis zu Überregulierung. Die steigende Bedeutung der europäischen Ebene für die Bürgerinnen und Bürger Europas, für mitgliedstaatliches Handeln und die Relevanz der EU in der internationalen Politik werden hingegen kaum oder nur durch die nationale Brille verzerrt, erkannt. So sind im Jahr 2006 im Durchschnitt nur 55 % der EU Bürgerinnen und Bürger überzeugt, dass die Mitgliedschaft in der Europäischen Union von Vorteil ist (Eurobarometer 65 vom Juli 2006). Allerdings haben nur vier von zehn Befragten das Gefühl, zu verstehen, wie die Union funktioniert und eine klare Mehrheit gibt an, sich schlecht informiert zu fühlen. Ein Umstand, der die Folge einer oftmals verzerrenden und einseitigen Darstellung von offizieller wie medialer Seite in allen Mitgliedstaaten ist und von etlichen europaskeptischen und -feindlichen Akteuren ausgenutzt wird. Dem will die Reihe *Europa Kompakt* mit Fakten, Zusammenhängen und Hintergrundwissen begegnen: Sie soll bestehendes Wissen vertiefen, durch aktuelle Informatio-

nen erweitern und den Leserinnen und Lesern auf dieser Basis ermöglichen, eigenständige Bewertungen des Integrationsprozesses zu entwickeln.

Der vorliegende Band eröffnet die Reihe **Europa Kompakt**, die Studierenden und allen Interessierten einen fundierten Überblick über Geschichte, Institutionen und Politikprozesse des europäischen Einigungsprozesses geben will. Die im Halbjahrestakt folgenden Bände werden sich mit Lobbying in der EU, dem Wirtschafts- und Sozialmodell Europas, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Fragen der demokratischen Qualität der Union beschäftigen.

Johannes Pollak

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; seit 1. Februar 2003 Amtsblatt der EU
AdR	Ausschuss der Regionen
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter (der Mitgliedstaaten) (= COREPER)
Aufl.	Auflage
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BVerfG	(deutsches) Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des (deutschen) Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christdemokratische Union
CEEP	Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général)
COPA	Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der Europäischen Union
COREPER	Comité des représentants permanents (=AStV)
COSAC	Konferenz der Europaausschüsse (Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Communautaires)
d. h.	das heißt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (=EURATOM)
EAGFL	Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung

EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund (European Trade Unions Confederation, ETUC)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERT	European Round Table of Industrialists
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Europäischer Gerichtshof)
EUMC	European Union Military Committee
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft (= EAG)
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EUV	EU-Vertrag
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVP-ED	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäische Demokraten
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWS	Europäisches Währungssystem
EZB	Europäische Zentralbank
f, ff	folgende
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FBI	Federal Bureau of Investigation
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement of Tariffs and Trade)
GD	Generaldirektion(en)
GG	(deutsches) Grundgesetz
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes (16. Auflage, ABl. 2005 L 44/1)
GOR	Beschluss des Rates vom 22. März 2004 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2004/338/EG, Euratom)
gem.	gemäß
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
lit.	litera
MEP	Mitglied(er) des Europäischen Parlamentes (EP-Abgeordnete)
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NATO	Nordatlantikpakt (North Atlantic Treaty Organisation)
NGOs	Nicht-Regierungsorganisationen (Non-Governmental Organisations)
NRA	Nationale Regulierungsagentur(en)
OEEC	Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Organisation for European Economic Cooperation)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (Office européen de lutte anti-fraude)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PSK	Politisches und sicherheitspolitisches Komitee
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RL	Richtlinie

Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
sog.	sogenannte
SPE	Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TEN	Transeuropäische Netze
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale
u. a.	unter anderem
UAPME	Europäischer Verband für Handwerk und kleine und mittlere Unternehmen (Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (Sowjetunion)
UNICE	Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa (Union des Industries de la Communauté européenne)
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
verb.	verbundene
VO	Verordnung
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WEU	Westeuropäische Union
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
Z	Ziffer
z. B.	zum Beispiel
zit. n.	zitiert nach
z. T.	zum Teil
z. Zt.	zur Zeit

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur Reihe <i>Europa Kompakt</i>	
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Einleitung	15
2. Geschichte der Integration	17
2.1 Die Nachkriegsjahre	18
2.2 Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	26
2.3 Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und die Europäische Politische Gemeinschaft	28
2.4 Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft	30
2.5 Vom Luxemburger Kompromiss zur Einheitlichen Europäischen Akte	34
2.6 Zeit der Reformen	38
3. Theorien der Integration	52
3.1 Funktionalismus, Neofunktionalismus und Konstruktivismus	55
3.2 (Liberaler) Intergouvernementalismus	59
3.3 Institutionalismus und Multi-level-Governance	63
4. Die Organe und Institutionen der EG/EU	69
4.1 Der Rat	72
4.1.1 Der Europäische Rat	72
4.1.2 Der Rat der Europäischen Union	74
4.1.3 Die Ratspräsidentschaft	80
4.2 Die Kommission	82
4.3 Das Europäische Parlament	86
4.4 Der Gerichtshof	94

4.5	Der Rechnungshof	96
4.6	Sonstige Institutionen der EG	97
4.6.1	Wirtschafts- und Sozialausschuss	97
4.6.2	Ausschuss der Regionen	97
4.6.3	Die Europäische Zentralbank	98
4.6.4	Die Europäische Investitionsbank	99
4.6.5	Der Bürgerbeauftragte (Ombudsmann)	99
4.6.6	Agenturen auf europäischer und nationaler Ebene	100
4.6.6.1	Nationale Regulierungsagenturen	100
4.6.6.2	Europäische Agenturen	102
5.	Grundlagen der EG/EU	105
5.1	Primäres und sekundäres Recht	105
5.2	Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	108
5.3	Supranationalität	110
5.4	Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	111
5.5	Diskriminierungsverbot	113
5.6	Grundrechte	114
5.7	Der Vorrang von Gemeinschaftsrecht	115
5.8	Die unmittelbare Wirkung von Gemeinschaftsrecht	117
6.	Regieren in Europa: Entscheidungs- und Implementationsprozess	118
6.1	Einleitung	118
6.2	Die europäische Ebene	124
6.2.1	Agenda-setting	124
6.2.2	Willensbildungs- und Entscheidungsprozess innerhalb der Kommission	126
6.2.3	Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb der Legislativorgane	128
6.2.3.1	Der Rat	128
6.2.3.2	Das Europäische Parlament	135
6.2.3.3	Die Komitologie	141
6.3	Die mitgliedstaatliche Ebene	143
6.3.1	Europarechtlicher Rahmen	143
6.3.1.1	Umsetzungsfrist	145
6.3.1.2	Innerstaatliche Ebene	145
6.3.1.3	Rechtsform	146
6.3.1.4	Präzision	147

6.4	Europarechtliche Kontrolle	147
6.5	Regieren abseits der Gemeinschaftsmethode	152
6.5.1	Soft law	152
6.5.2	Flexible Integration	155
6.5.3	Offene Methode der Koordinierung	157
7.	Der Haushalt der Europäischen Union	160
7.1	Die Entwicklung des EU-Haushalts	160
7.2	Die Struktur des EU-Haushalts	163
7.2.1	Die Einnahmen	163
7.2.2	Die Ausgaben	165
7.2.3	Das jährliche Haushaltsverfahren	166
8.	Demokratie und Legitimität in der Europäischen Union	169
8.1	Der Begriff der Demokratie in offiziellen Dokumenten der EU	170
8.2	Die Debatte über das Demokratiedefizit der EU	175
8.3	Transparenz in der EU	183
9.	Ausgewählte Politikbereiche	187
9.1	Die Gemeinsame Agrarpolitik	187
9.2	Der Binnenmarkt	191
9.3	Die Wirtschafts- und Währungsunion	194
9.4	Die Sozial- und Beschäftigungspolitik	198
9.5	Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	203
9.6	Die Innen- und Justizpolitik	207
10.	Literaturverzeichnis	211
11.	Glossar	232
12.	Index	241

1. Einleitung

Das vorliegende Lehrbuch versteht sich als Einführung in das politische System der EU unter besonderer Berücksichtigung seiner rechtlichen Rahmenbedingungen. Es basiert auf der Annahme, dass das Recht nicht nur einen signifikanten Beitrag in der Entwicklung der EU leistet, sondern dass es jene institutionellen Rahmenbedingungen schafft, ohne deren Berücksichtigung das politische System der EU nicht adäquat verstanden werden kann. Dieser Zugang bedingt, dass das Buch für Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler auf den ersten Blick vielleicht „zu viel“ auf rechtliche Grundprinzipien und Regelungen Wert legt. Dies ist allerdings beabsichtigt. Die Verträge der EG/EU und das darauf aufbauende Recht sind ein hervorragender Ausgangspunkt für das Verständnis der Entwicklung und das alltägliche Funktionieren der EU. Ein Beispiel: Der vom EuGH in den 1960er Jahren entwickelte Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem Recht ist nicht nur für Juristen, sondern auch für Politikwissenschaftler interessant. Er bedeutet nämlich, dass Entscheidungen auf europäischer Ebene auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates für diesen und seine Bürger und Bürgerinnen verbindlich sein können. In Kombination mit der Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat seit den 1980er Jahren bedeutet dies, dass die demokratisch gewählten Repräsentanten eines Staates nicht länger in der Lage sind, Beschlüsse auf Gemeinschaftsebene zu verhindern. Oder anders formuliert: Die Bürger und Bürgerinnen eines Landes müssen sich Beschlüssen und Vorschriften unterwerfen, denen sie bzw. ihre Repräsentanten nicht zugestimmt haben. Ein Vorgang, der in den herkömmlichen internationalen Beziehungen und des Völkerrechts undenkbar ist. Auf der anderen Seite spiegeln die rechtlichen Möglichkeiten der Mehrheitsabstimmung im Rat nur eine – nämlich die juristische Dimension – des politischen Systems der EU wider. Die politische Praxis zeigt jedoch, dass von der rechtlichen Möglichkeit der Mehrheitsabstimmung, relativ selten Gebrauch gemacht wird.

Insofern kann dieses Buch auch als Plädoyer für eine interdisziplinäre Beschäftigung mit dem Phänomen EU verstanden werden. Weder soll der Politikwissenschaftler rechtliche Vorschriften als nur formelle Regeln missverstehen, denen in der Praxis keine Bedeutung zukommt. Noch soll der Jurist das Recht der EG/EU als bloß dogmatisches System ohne Politik betrachten. Das Ziel dieses Buches ist es vielmehr beide Bereiche als Kontext und Bedingung für den jeweils anderen zu betrachten. Ansätze in beiden Disziplinen, eine solche synthetisierende Perspektive zu entwickeln, gibt es bereits seit einigen Jahren. So versuchen Teile der Rechtswissenschaft sich von ihrer dogmatischen Fixierung zu lösen und sich in Richtung Sozialwissenschaften zu öffnen (z. B. Snyder 1990; Joerges 1996; Haltern 2005). Auf der anderen Seite gibt es in der Politikwissenschaft seit der Wiederentdeckung des Institutionalismus durch March/Olsen (1989) eine Tendenz, formelle Regeln, insbesondere rechtliche Rahmenbedingungen, verstärkt in die Analyse einzubeziehen.

Die Berücksichtigung der rechtlichen Dimension bei der Darstellung des politischen Systems der EU, einschließlich der zahlreichen Verweise auf konkrete Artikelbestimmungen und Urteile des EuGH soll die Studierenden auch in die Lage versetzen, sich selbst verstärkt mit primären Quellen und Dokumenten der EU auseinanderzusetzen. Ergänzt wird dies unsererseits durch zahlreiche Verweise auf offizielle und politikwissenschaftlich relevante Internet-Seiten und auch durch die Angabe weiterführender Literatur. In diesem Sinne soll dieses Buch nicht nur eine kompakte Einführung sein, sondern zugleich auch den Ausgangspunkt für eine weitere, eigenständige Beschäftigung mit dem komplexen, immer wichtiger werdenden politischen System der EU bilden.

2. Geschichte der Integration

Die Idee der europäischen Einigung ist keine Erfindung des 20. Jahrhunderts. Ihre Geschichte reicht zumindest bis in das 14. Jahrhundert zurück: Dante Aleghieri (1310), Pierre Dubois (1306), Georg Podiebrad (1464), Maximilien de Béthune Herzog von Sully (1460), Abbè Castel de Saint-Pierre (1712), Immanuel Kant (1795), um nur einige zu nennen, entwarfen Pläne universalistischer Herrschaftskonzeptionen. Ziel dieser frühen Einigungsbemühungen war die Stabilisierung bestehender Herrschaftsordnungen und nicht die Verwirklichung ideeller Ziele. Europaideen waren, und damit zeichnet sich bereits ein durchgehendes Motiv ab, Reaktionen auf politische Krisen. In der Zwischenkriegszeit (1918–1938) traten v. a. der Altösterreicher Richard Coudenhove-Kalergi, dessen Paneuropa-Idee aber der politische Erfolg versagt blieb, und der französische Außenminister Aristide Briand, der in einer Stärkung des Völkerbundes die Garantie für den Frieden am Kontinent sah, für eine europäische Einigung ein. Der nationalsozialistische Wahnsinn kam einem weiteren Ausbau dieser Überlegungen jedoch zuvor. Während des Zweiten Weltkriegs wurden von verschiedener Seite, hauptsächlich antifaschistischen Widerstandsgruppen und Exilregierungen, Pläne für eine Nachkriegsordnung unterbreitet. Der Nationalstaat war in den Augen Vieler Ursache der beiden Kriege und damit diskreditiert. So haben die beiden verheerenden Weltkriege drastisch die Notwendigkeit einer neuen Form der Zusammenarbeit auf dem europäischen Kontinent vor Augen geführt. Damit ist zugleich ein wesentliches Moment der Integration angesprochen: die Schaffung einer neuen Friedensordnung durch die Begrenzung und Einhegung des Nationalstaates. Erst an zweiter Stelle wurden die ökonomischen Vorteile einer Union angeführt, wie sie bereits in den 1920er Jahren diskutiert wurden. Die Abhängigkeit von den amerikanischen Lebensmittel-, Treibstoff- und Rohstofflieferungen führten zu einer massiven Verschuldung – so belief sich im Jahr 1947 das Handelsbilanzdefizit Westeuropas auf 4,742 Mrd. US-Dollar. In dieser Situation war es eine

Mischung aus US-amerikanischem Druck zur Koordination des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, die zunehmende Entfremdung zwischen den ehemaligen Alliierten USA und UdSSR sowie die Initiative einiger herausragender Persönlichkeiten (Jean Monnet, Winston Churchill, Robert Schuman, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer), die eine Integration möglich machten.

2.1 Die Nachkriegsjahre

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs befand sich Europa in einer nahezu hoffnungslosen Lage: weder konnte die Versorgung der Bevölkerung mit dem Notwendigsten gewährleistet werden, noch war klar, in welcher Form sich das Zusammenleben auf dem Kontinent gestalten sollte. Gegenseitiges Misstrauen, Vorurteile und Verbitterung waren auf der Tagesordnung. Die wirtschaftliche Abhängigkeit von den USA ließ das Handelsbilanzdefizit ins Astronomische wachsen und die Angst vor sowjetischen Expansionsbestrebungen, die in einem geschwächten Westeuropa leicht erfolgreich sein könnten, war allgegenwärtig. Ein erster öffentlichkeitswirksamer Schritt zur Bewältigung dieser Krise erfolgte 1946 als Winston Churchill in einer Rede im Münsterhof der Universität Zürich für die Schaffung einer Art „Vereinigten Staaten von Europa“ plädierte.¹

Auszüge aus der Rede des britischen Oppositionsführers Winston Churchill am 19. September 1946 in Zürich

What is this sovereign remedy? It is to recreate the European fabric, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety, and in freedom. We must build a kind of United States of Europe [...]

We British have our own commonwealth of nations. These do not weaken, on the contrary they strengthen, the world organisation. They are in fact its main support. And why should there not be a European group, which could give a sense of enlarged patriotism and common

¹ Churchill hatte die Notwendigkeit einer Neuordnung Europas schon als Premier während des Krieges mehrmals anklingen lassen.

citizenship to the distracted peoples of this mighty continent? And why should it not take its rightful place with other great groupings and help to shape the honourable destiny of man?

I am now going to say something that will astonish you. The first step in the recreation of the European family must be a partnership between France and Germany [...]

The structure of the United States of Europe will be such as to make the material strength of a single State less important. Small nations will count as much as large ones and gain their honour by a contribution to the common cause [...]

But I must give you warning. Time may be short. At present there is a breathing space. The cannons have ceased firing. The fighting has stopped, but the dangers have not stopped. If we are to form a United States of Europe, or whatever name it may take, we must begin now [...]

In all this urgent work France and Germany must take the lead together. Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America, and, I trust, Soviet Russia—for then, indeed, all would be well—must be the friends and sponsors of the new Europe and must champion its right to live.

Therefore I say to you: 'Let Europe arise.'

Quelle: <http://www.euro-know.org/speeches/paperchurchill.html>

Großbritannien sah sich dabei freilich nur in der Rolle eines wohlwollenden Förderers und keinesfalls als integraler Bestandteil. Fundament eines solchen vereinigten Europas sollte laut Churchill die Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland sein. Eine Idee, die schockieren musste, waren doch im Zuge der Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse (1945–1949) gerade erst die gesamten Gräueltaten des nationalsozialistischen Regimes deutlich gemacht worden. Die Initiative Churchills wurde keineswegs mit einhelliger Begeisterung aufgenommen, da man eine Trennung in ein amerikanisch dominiertes West- und sowjetisch dominiertes Osteuropa, wie es in einer Erklärung des sowjetischen Außenministers Wjatscheslaw M. Molotow Anfang September 1946 für die deutschen Ostgebiete vorgesehen war, nicht akzeptieren wollte. Das Treffen von Vertretern verschiedener, für ein föderalistisches Europa eintretenden Gruppen am Vierwaldstätter See im September 1945 formulierte einen gemeinsamen Nenner (sog. Hertensteiner Programm), der Europa nicht als Teil eines Machtblocks, sondern als eigen-

ständige Föderation begriff (Schneider 1977: 154f).² Man wollte sich in die aufkommende Rivalität zwischen den Supermächten nicht hineinziehen lassen – ein Anliegen, das mit Beginn des Kalten Krieges bald als zu idealistisch erscheinen musste.

Die unter den Vorzeichen des Zweiten Weltkrieges geschlossene Freundschaft zwischen den USA und der UdSSR sollte nicht lange andauern.³ Im März 1947 verkündete der US-Präsident Harry S. Truman die sog. *Truman-Doktrin*⁴ und beschwor darin das pessimistische Bild von den „zwei alternativen Lebensformen“, die eine gekennzeichnet durch die repräsentative Demokratie und individuelle Freiheit, die andere durch Totalitarismus, Terror und Unterdrückung der Minderheit. Diese Doktrin markierte den Beginn der amerikanischen Eindämmungspolitik gegenüber der UdSSR und kennzeichnete die US-amerikanische Außenpolitik des Kalten Krieges. Ebenfalls im Jahr 1947 verlangte der Republikaner John Foster Dulles, US-Delegierter bei den Vereinten Nationen und später amerikanischer Außenminister, die Vereinigung Westeuropas, da nur so sowjetischer Expansionspolitik Einhalt geboten werden und die deutsche Frage⁵ gelöst werden könne. Er wiederholte damit eine Forderung, die auch von europäischer Seite seit Ende 1944 mehrfach vorgetragen wurde (Lippgens 1986: 191f).

Schon seit einiger Zeit war den USA klar, dass die deutsche Industrieproduktion für den Aufbau eines von sowjetischem Einfluss unabhängigen Westeuropas unabdingbar war. Reparationsleistungen an die Opfer deutscher Aggression würden diesem Aufbau im Wege stehen und zur Verelendung Deutschlands beitragen. Aber wie sollten die Ängste Frankreichs vor einem wieder erstarkenden Deutschland beruhigt werden? Musste dafür

² Die zwölf Thesen des Programms fordern u. a. eine föderalistische Union, die allen Ländern, die ihre Grundsätze akzeptieren, offen steht. Die teilnehmenden Staaten sollen Teile ihrer wirtschaftlichen, politischen und militärischen Souveränitätsrechte an die von ihnen gebildete Föderation abgeben. Gemeinsam wird für den planmäßigen Wiederaufbau, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit gesorgt sowie dafür, dass der technische Fortschritt nur im Dienste der Menschheit verwendet wird.

³ Wer etwa 1945/46 bei den amerikanischen Stäben die Idee eines europäischen Zusammenschlusses lancierte, wurde mit der Warnung nach Hause geschickt, einen solchen Versuch der Spaltung der amerikanisch-russischen Freundschaft nicht noch einmal zu wiederholen (Lippgens 1986: 192).

⁴ Sie legte den außenpolitischen Grundsatz der USA fest, unterdrückten und gefährdeten Völkern Beistand zu leisten. 1947 richtete sie sich v. a. auf Griechenland, die Türkei und Deutschland.

⁵ Unter „deutscher Frage“ wird hier die Problematik der Staatswerdung, d. h. der Reorganisation der drei westlichen Besatzungszonen und der Wiederbewaffnung Westdeutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg verstanden.

nicht ein Gesamtkonzept erstellt werden? In seiner Eigenschaft als US-Außenminister legte George Marshall im Juni 1947 ein solches Konzept vor: Es war ein Angebot an alle europäischen Staaten ein gemeinsames Wiederaufbauprogramm (*European Recovery Program*⁶) mit massiver US-amerikanischer Wirtschaftshilfe zu starten, welches gegebenenfalls auch in supranationale Strukturen münden könnte. Hintergrund dieses Angebots war die miserable Versorgungslage in Europa, von der befürchtet wurde, dass sie ein willkommener Anlass für eine etwaige kommunistische Machtübernahme sein könnte. Während die Sowjetunion im Juli dieses Angebot ablehnte und auf die Tschechoslowakei, Polen, Rumänien und Ungarn Druck ausübte, führte eine am 16. April 1948 eigens dafür eingerichtete Konferenz zur Gründung der *Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit* (OEEC). Als oberstes Organ war ein Rat vorgesehen, der zwei- bis viermal jährlich auf Ministerebene und wöchentlich auf Botschafterebene tagte. Beschlüsse erforderten Einstimmigkeit, jedoch war eine konstruktive Stimmenthaltung vorgesehen. An der Spitze der Verwaltung stand ein Generalsekretär. Auf amerikanischer Seite zeigte man sich über die bescheidenen Integrationserfolge im Rahmen der OEEC enttäuscht. Vielmehr forderte man die Beseitigung der innereuropäischen Handelsbarrieren bzw. eine Zollunion als notwendige Voraussetzung für einen effizienten Wiederaufbau. Eine solche weiter gehende Integration scheiterte jedoch wesentlich am Widerstand Großbritanniens, das seine Verantwortung und Präferenz für das Commonwealth betonte und zu einer Abgabe nationaler Souveränität nicht bereit war.

Die Niederschlagung der Reformbewegung in der Tschechoslowakei im Februar 1948, der bis 1949 andauernde griechische Bürgerkrieg und die im Juni 1948 beginnende Blockade Berlins verschärfen zusehends die Spannungen zwischen den beiden Supermächten. In Westeuropa führten diese Ereignisse zu der Einsicht, dass ein „Dritter Weg“ für ein Europa zwischen USA und UdSSR nicht möglich war. Der Vertrag von Dünkirchen zwischen Frankreich und Großbritannien 1947, der Brüsseler Pakt (später, nach dem Beitritt Deutschlands und Italiens, umbenannt in Westunion) zwischen Frankreich, Großbritannien und den Benelux-Ländern im März 1948, der die teilnehmenden Länder zur militärischen Beistandsleistung im Falle eines

⁶ Im Gegenwert von rund dreizehn Milliarden Dollar erhielten die OEEC-Staaten Nahrungsmittel, Rohstoffe, Maschinen, Medikamente etc. Ohne diese gewaltige Summe wäre der Wiederaufbau der westeuropäischen Staaten in einer so kurzen Zeit kaum möglich gewesen.

Angriffs Deutschlands oder der Sowjetunion verpflichtete sowie die Gründung der NATO im April 1949 waren einerseits Ausdruck der bestehenden Angst vor Deutschland, andererseits aber auch Ausdruck des Kalten Krieges.⁷ Ende der 1940er Jahre schienen somit alle Pläne von einem Europa als unabhängiger dritter Kraft bereits Makulatur geworden zu sein.

Während dieser Jahre entstanden jedoch in einigen Ländern pro-europäische Bewegungen mit unterschiedlicher Nähe zu den jeweiligen Regierungen, so z. B. das „United European Movement“ in Großbritannien (geleitet von Duncan Sandys, dem Schwiegersohn Churchills), das „Conseil français pour l'Europe unie“ in Frankreich und auch Coudenhove-Kalergi versuchte, die Paneuropa-Union wiederzubeleben. Eine der aktivsten Gruppen war die „Union Européenne des Fédéralistes“, ein transnationaler Zusammenschluss zur Förderung der bundesstaatlichen europäischen Einigung. Ehrgeiziges Ziel dieser Bewegungen war es, die Regierungen zu überzeugen, ein föderativ verfasstes Europa zu verwirklichen. Vom 7. bis 10. Mai 1948 versammelten sich etwa 700 Persönlichkeiten (darunter etwa 200 Parlamentarier, Minister und Staatssekretäre) in Den Haag und verabschiedeten eine politische Resolution, in der die Einrichtung einer von den nationalen Parlamenten zu beschickenden „Europäischen Versammlung“ gefordert wurde. Wenige Wochen nach Gründung der OEEC und Abschluss des Brüsseler Paktes wurde so für eine Ergänzung der Wirtschafts- und Militärkooperation durch eine politische Organisation plädiert. Vor allem Frankreich machte sich im Konsultativrat des Brüsseler Paktes für die Einberufung einer solchen Versammlung stark. Doch Großbritannien unter Außenminister Ernest Bevin sah in diesem Gremium lediglich „eine Pandora-Büchse voller trojanischer Pferde“ (Loth 1996: 70) und schlug seinerseits einen Europarat der Minister vor. Man einigte sich schließlich auf einen Kompromiss: ein einstimmig beschließender *Europarat* der Minister⁸ und eine Beratende Versammlung (bzw. Konsultativversammlung)⁹, die von den nationalen Par-

7 Prägnant formulierte der NATO-Generalsekretär Lord Hastings Ismay: „NATO was designed to keep the Soviets out, the Americans in and the Germans down“ (zit. n. Hanrieder 1995: 39).

8 Auch der Ministerrat konnte allerdings lediglich Empfehlungen an die Regierungen beschließen. Damit sollte garantiert werden, dass die Legislativkompetenz der mitgliedstaatlichen Parlamente nicht ausgehöhlt wird.

9 Diese Beratende Versammlung bildet denn auch ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu herkömmlichen internationalen Organisationen, die von den Außenministerien dominiert werden. Nun konnten sich erstmals Parlamentarier in den Prozess der internationalen Meinungsbildung einbringen.

lamenten beschickt wurde und Vorschläge an die Regierungen erarbeiten sollte. Sitz des am 5. Mai 1949 gegründeten Europarates ist Straßburg. Obwohl viele Akteure fälschlicherweise überzeugt waren, dass mit dieser neuen Institution ein erster Schritt in Richtung Supranationalität gelungen war, hatte keine – wie vom Haager Kongress gefordert – Übertragung von „Teilen der Souveränität“ stattgefunden. Doch sollten diesem ersten Schritt möglichst bald weitere folgen.

Am 5. September 1949 nahm die Versammlung eine Erklärung an, die feststellte, „dass Zweck und Ziel des Europarates die Schaffung einer europäischen politischen Autorität mit begrenzten Funktionen, aber echten Vollmachten ist“ (Lippens 1986: 279). Eine Definition, die in Großbritannien als schiere Provokation aufgefasst werden musste, rührte sie doch an der nationalstaatlichen Souveränität.¹⁰ Der Rückzug der Briten von der kontinentalen Einigungspolitik wurde durch das amerikanische Angebot einer präferentiellen Behandlung (z. B. Importerleichterungen) erleichtert. Abgesehen von der Zulassung Deutschlands als assoziiertes Mitglied¹¹ erhob Bevin auf der Ministerratstagung des Europarats im November 1949 gegen nahezu alle Vorschläge der Beratenden Versammlung des Europarates Einspruch. Damit waren die Hoffnungen, den Europarat als europäisches Konstituens zu etablieren, vorerst gescheitert.¹² War denn ohne die Briten eine europäische Einigung überhaupt möglich? Die Franzosen fürchteten, ohne Unterstützung Großbritanniens eine Einbindung Deutschlands nicht gewährleisten zu können, den Benelux-Ländern war nicht wohl bei dem Gedanken an eine etwaige französische Dominanz. Zudem hatten Ende 1949 die USA ihr Atomwaffenmonopol verloren, eine Bewaffnung Westdeutschlands zum Schutz gegen die befürchteten Expansionspläne der UdSSR rückte

¹⁰ In der englischen Fassung hieß dies: „a political authority with limited functions but real powers“. „Authority“ heißt im Englischen auch so viel wie „Behörde“ und Hoheitsgewalt einer Institution. „Power“ heißt nicht nur Macht, sondern auch rechtmäßige öffentliche Weisungsbefugnis und „powers“ sind auch die Staatsgewalten (Schneider 1977: 211).

¹¹ Eine volle Mitgliedschaft war nicht möglich, da Deutschland noch nicht über die notwendige außenpolitische Souveränität verfügte.

¹² Bis heute bleibt die größte Leistung des Europarates die „Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ vom 4. November 1950 sowie die „Europäische Sozialcharta“ vom 18. Oktober 1961. Beide Texte sind Ausdruck der bereits bei der Schaffung der Beratenden Versammlung des Europarates bestehenden Hoffnung, dass sich mit Hilfe des Europarates eine europäische öffentliche Meinung artikulieren und damit eine Dynamik entwickeln würde, deren einigender Kraft sich die Regierungen der Vertragsstaaten nicht entziehen könnten. Es ging im Europarat also wesentlich um die Schaffung eines europäischen Bewusstseins und einer europäischen Identität.

immer mehr als Notwendigkeit und nicht nur als Möglichkeit in die Nähe. In dieser Situation präsentierte Jean Monnet¹³ dem französischen Außenminister Robert Schuman das Projekt einer europäischen *Montanunion* für Kohle und Stahl, welches nach Zustimmung des deutschen Bundeskanzlers Konrad Adenauer¹⁴ am 9. Mai 1950 auf einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.¹⁵

Auszüge aus der Schuman Erklärung über eine Montanunion vom 9. Mai 1950

Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen. Der Beitrag, den ein organisiertes und lebendiges Europa für die Zivilisationen leisten kann, ist unerlässlich für die Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen. Frankreich, das sich seit mehr als zwanzig Jahren zum Vorkämpfer eines vereinten Europa macht, hat immer als wesentliches Ziel gehabt, dem Frieden zu dienen. Europa ist nicht zustande gekommen, wir haben den Krieg gehabt.

Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen. Die Vereinigung der europäischen Nationen erfordert, dass der Jahrhunderte alte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland ausgelöscht wird. Das begonnene Werk muss in erster Linie Deutschland und Frankreich erfassen. Zu diesem Zweck schlägt die französische Regierung vor, in einem begrenzten, doch entscheidenden Punkt sofort zur Tat schreiten.

¹³ Jean Monnet (1888–1979) war in der Zwischenkriegszeit stellvertretender Generalsekretär des Völkerbunds, ab 1940 Präsident des französisch-britischen Koordinierungsausschusses für die Kriegsproduktion beider Länder. 1943 übernahm er das Amt des Staatskommissars für Ernährung, Rüstung und Wiederaufbau im französischen Befreiungskomitee in Algier. Ab 1946 war er Generalkommissar für den französischen Wirtschaftsplan (Planungsamt) und 1952–1954 erster Präsident der Hohen Behörde der EGKS.

¹⁴ Für Konrad Adenauer war die Integration Europas einerseits ein Mittel zur Wiedergewinnung der Einheit Deutschlands, andererseits aber auch ein Instrument, die traditionellen nationalstaatlichen Antagonismen zu überwinden.

¹⁵ Eine Reihe ähnlicher Vorschläge folgte: der Stikker-Plan zur Wirtschaftsintegration (14. Juni 1950), der Pella-Plan zur Herstellung einer Präferenzzollzone (8. Juli 1950), der Petsche-Plan zur Schaffung einer europäischen Investitionsbank (7. Juli 1950), der Pflimlin-Plan zur Errichtung einer Behörde der Agrarpolitik (12. Juni 1950), der Bonafous-Plan zur Schaffung einer Transportbehörde (17. Januar 1951) und der Pleven-Plan zur Schaffung einer europäischen Armee (24. Oktober 1950).