

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

# Europa von A bis Z

Taschenbuch der europäischen Integration

13. Auflage



Nomos

Europa von A bis Z  
Taschenbuch der  
europäischen Integration

# **Europa von A bis Z**

**Taschenbuch  
der europäischen Integration**

Herausgegeben von  
Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels



**Nomos**

Europa von A bis Z wird freundlicherweise vom  
Auswärtigen Amt gefördert.

Das Institut für Europäische Politik (IEP) ist ein strategischer Partner der  
Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt.  
Für die Inhalte zeichnet alleine das IEP verantwortlich.

Redaktion: Isabelle Tannous

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

ISBN 978-3-8487-0519-1

13. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle  
Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wie-  
dergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem  
Papier.

# Inhalt

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Einleitung</b> .....                                     | 9   |
| <b>Europäische Einigung im historischen Überblick</b> ..... | 13  |
| <b>Europa zum Nachschlagen</b>                              |     |
| <b>A</b> Afrikapolitik .....                                | 59  |
| Agenturen .....                                             | 62  |
| Agrarpolitik .....                                          | 66  |
| Antidiskriminierungspolitik .....                           | 75  |
| Asienpolitik .....                                          | 80  |
| Assoziierungs- und Kooperationspolitik .....                | 83  |
| Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik .....                 | 88  |
| Ausschuss der Regionen .....                                | 94  |
| Außenhandelsbeziehungen .....                               | 98  |
| <b>B</b> Bankenunion .....                                  | 104 |
| Beschäftigungspolitik .....                                 | 105 |
| Bildungspolitik .....                                       | 109 |
| Binnenmarkt .....                                           | 113 |
| <b>C</b> Charta der Grundrechte .....                       | 117 |
| <b>D</b> Deutschland in der EU .....                        | 123 |
| Differenzierte Integration .....                            | 130 |
| <b>E</b> Energiepolitik .....                               | 138 |
| Entscheidungsverfahren .....                                | 143 |
| Entwicklungszusammenarbeit .....                            | 159 |
| Erweiterung .....                                           | 164 |
| Europäischer Auswärtiger Dienst .....                       | 174 |
| Europäische Bürgerinitiative .....                          | 176 |
| Europäische Identität .....                                 | 178 |
| Europäische Kommission .....                                | 182 |
| Europäische Menschenrechtskonvention .....                  | 196 |
| Europäische Nachbarschaftspolitik .....                     | 201 |
| Europäisches Parlament .....                                | 212 |
| Europäische Parteien .....                                  | 225 |
| Europäischer Rat .....                                      | 233 |
| Europäische Union .....                                     | 240 |
| Europäische Zentralbank .....                               | 256 |

|          |                                                                   |     |
|----------|-------------------------------------------------------------------|-----|
|          | Europarat .....                                                   | 259 |
| <b>F</b> | Fischereipolitik .....                                            | 266 |
|          | Fiskalvertrag .....                                               | 269 |
|          | Forschungs- und Technologiepolitik .....                          | 271 |
| <b>G</b> | Gesundheitspolitik .....                                          | 277 |
|          | Gerichtshof der Europäischen Union .....                          | 279 |
|          | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....                    | 286 |
|          | Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik .....            | 304 |
| <b>H</b> | Haushalt und Finanzen .....                                       | 317 |
|          | Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ..... | 327 |
|          | Humanitäre Hilfe .....                                            | 328 |
| <b>I</b> | Industriepolitik .....                                            | 330 |
|          | Integrationstheorien .....                                        | 334 |
| <b>J</b> | Jugendpolitik .....                                               | 339 |
|          | Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen .....                   | 342 |
|          | Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen .....                   | 347 |
| <b>K</b> | Katastrophenschutz .....                                          | 350 |
|          | Klimapolitik .....                                                | 353 |
|          | Kulturpolitik .....                                               | 355 |
| <b>L</b> | Lateinamerikapolitik .....                                        | 360 |
|          | Lobbying und Interessenvertretung .....                           | 363 |
| <b>M</b> | Menschenrechtspolitik .....                                       | 368 |
|          | Mittelmeerpolitik .....                                           | 374 |
| <b>N</b> | Nationale Parlamente .....                                        | 379 |
| <b>O</b> | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa .....    | 382 |
| <b>P</b> | Präsident des Europäischen Rates .....                            | 389 |
| <b>R</b> | Rat .....                                                         | 392 |
|          | Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts .....            | 401 |
|          | Rechnungshof .....                                                | 404 |
| <b>S</b> | Sozialpolitik .....                                               | 407 |
|          | Sportpolitik .....                                                | 412 |
|          | Struktur- und Regionalpolitik .....                               | 414 |
| <b>T</b> | Tourismuspolitik .....                                            | 424 |
| <b>U</b> | Umweltpolitik .....                                               | 426 |
|          | Unionsbürgerschaft .....                                          | 430 |
| <b>V</b> | Verbraucherpolitik .....                                          | 435 |
|          | Verkehrspolitik .....                                             | 438 |

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| Vertrag von Lissabon .....                                  | 441 |
| <b>W</b> Wahlen zum Europäischen Parlament .....            | 448 |
| Weltraumpolitik .....                                       | 456 |
| Wettbewerbspolitik .....                                    | 460 |
| Wirtschafts- und Sozialausschuss .....                      | 464 |
| Wirtschafts- und Währungsunion .....                        | 468 |
| Wirtschaftspolitik .....                                    | 473 |
| <b>Z</b> Zuständigkeiten: Kompetenzen und Instrumente ..... | 478 |
| Chronologie .....                                           | 492 |
| Autoren .....                                               | 519 |



## Einleitung

Die Europäische Union ist zum Kern politischer Machtarchitektur auf dem europäischen Kontinent geworden. Das Skript dazu wurde vor kaum mehr als einem halben Jahrhundert mit den Römischen Verträgen geschrieben. Dieses große Vertragswerk bot den Grundriss für die Architektur des neuen, integrierten Europa. Die Dichte der europäischen Integration hat inzwischen ein Niveau erreicht, das die Frage nach der Finalität des Integrationsprozesses aufwirft und nach institutioneller Zuverlässigkeit und demokratischer Legitimation verlangt. Mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde eine dringend notwendige Justierung der strategischen Ausrichtung Europas vorgenommen. Tiefgreifende Reformen sollen die Handlungsfähigkeit und die demokratischen Grundlagen der Europäischen Union deutlich verbessern. Gleichzeitig werden Reichweite und Auswirkungen der europäischen Integration durch das Krisenmanagement in der Wirtschafts- und Finanzkrise immer umfassender und damit schwerer nachvollziehbar. Das „Europa von A bis Z“ wendet sich daher an alle, die gezielt schnelle, umfassende und präzise Informationen zu zentralen Begriffen und Sachverhalten der europäischen Einigung suchen. Diese dreizehnte, aktualisierte Auflage des „Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration“ informiert über die Grundzüge der europäischen Einigung, das politische System der EU und führt kritisch in die gegenwärtigen Entwicklungen und zukünftigen Herausforderungen ein.

## Zur Handhabung des Taschenbuchs

Der Beitrag **Europäische Einigung im historischen Überblick** zeichnet die Stationen der europäischen Integration nach und bilanziert deren Folgen. Mit zahlreichen Beiträgen, verfasst von Experten der europäischen Politik aus Praxis und Forschung, bildet das **Europa zum Nachschlagen** das Kernstück des Taschenbuchs. Nach einer einheitlichen Systematik verfasst, analysieren und erklären die Beiträge Organisationen und Institutionen, Gegenstand und Aufgaben der Europapolitik. Hinweise auf Vertragsgrundlagen, weiterführende Literatur sowie auf Informationen im Internet ermöglichen dem Leser, seine Kenntnisse rasch und gezielt zu vertiefen. Ein dichtes Netz von → Verweisen verbindet die Beiträge und eröffnet so einen einfachen Weg des thematisch vertieften Weiterlesens. Auf die Beiträge kann alphabetisch zugegriffen werden sowie mithilfe der

thematischen Übersicht. Diese gruppiert sachverwandte Beiträge und ermöglicht so den gebündelten Zugang zu Politikfeldern und Problemzusammenhängen:

### **Konzepte und Wege der europäischen Einigung**

- Europäische Union
- Deutschland in der EU
- Differenzierte Integration
- Europäische Identität
- Integrationstheorien

### **Organe und Einrichtungen der Europäischen Union**

- Europäisches Parlament
- Europäischer Rat
- Rat
- Europäische Kommission
- Gerichtshof der Europäischen Union
- Europäische Zentralbank
- Rechnungshof
- Wirtschafts- und Sozialausschuss
- Ausschuss der Regionen
- Agenturen

### **Verfahren und Organisation der Europäischen Union**

- Europäische Bürgerinitiative
- Entscheidungsverfahren
- Europäische Parteien
- Haushalt und Finanzen
- Lobbying und Interessenvertretung
- Nationale Parlamente
- Präsident des Europäischen Rates
- Vertrag von Lissabon
- Wahlen zum Europäischen Parlament
- Zuständigkeiten: Kompetenzen und Instrumente

### **Politikbereiche der Europäischen Union**

#### *Wirtschaft und Währung*

- Bankenunion
- Binnenmarkt
- Fiskalvertrag
- Wettbewerbspolitik
- Wirtschafts- und Währungsunion
- Wirtschaftspolitik

### *Sektorpolitiken*

- Agrarpolitik
- Energiepolitik
- Fischereipolitik
- Forschungs- und Technologiepolitik
- Industriepolitik
- Klimapolitik
- Sportpolitik
- Struktur- und Regionalpolitik
- Tourismuspolitik
- Umweltpolitik
- Verkehrspolitik
- Weltraumpolitik

### *Soziales und Kultur*

- Antidiskriminierungspolitik
- Beschäftigungspolitik
- Bildungspolitik
- Gesundheitspolitik
- Jugendpolitik
- Kulturpolitik
- Sozialpolitik
- Verbraucherpolitik

### *Justiz und Inneres*

- Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik
- Charta der Grundrechte
- Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
- Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- Unionsbürgerschaft

### *Erweiterung, Außenbeziehungen, Sicherheit*

- Afrikapolitik
- Asienpolitik
- Assoziierungs- und Kooperationspolitik
- Außenhandelsbeziehungen
- Entwicklungszusammenarbeit
- Erweiterung
- Europäische Nachbarschaftspolitik
- Europäischer Auswärtiger Dienst
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
- Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
- Humanitäre Hilfe
- Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
- Katastrophenschutz
- Lateinamerikapolitik
- Menschenrechtspolitik
- Mittelmeerpolitik

### Weitere Organisationen

- Europäische Menschenrechtskonvention
- Europarat
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Die **Chronologie** gibt detailliert Auskunft über die zentralen Etappen der europäischen Integration – von den Anfängen bis zur Gegenwart.

### Zur Entstehung des Taschenbuchs

Das „Europa von A bis Z“ ist ein Projekt des Instituts für Europäische Politik ([www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)), das in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München ([www.cap-lmu.de](http://www.cap-lmu.de)) und dem Jean Monnet Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Universität zu Köln ([www.politik.uni-koeln.de](http://www.politik.uni-koeln.de)) verwirklicht wird. Besonderer Dank gilt dem Auswärtigen Amt für die großzügige Förderung des Projekts. Der Erfolg des Taschenbuchs hat sich bestätigt durch dreizehn Auflagen, durch die Übersetzung einer leicht gekürzten Fassung in viele Amtssprachen der Europäischen Union durch die Europäische Kommission sowie durch mehrere Sprachfassungen. Unser Dank gilt insbesondere den Autorinnen und Autoren, deren großes Expertenwissen die solide Grundlage und das unverkennbare Profil des Taschenbuchs bildet. Für die sachkundige Redaktion danken wir Isabelle Tannous herzlich.

**Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld**

*Centrum für angewandte  
Politikforschung  
Geschwister-Scholl-Institut für  
Politische Wissenschaft der  
Ludwig-Maximilians-Universität  
München*

**Prof. Dr. Wolfgang Wessels**

*Jean Monnet Lehrstuhl  
Institut für Politische Wissenschaft  
und Europäische Fragen  
Universität zu Köln*

# Europäische Einigung im historischen Überblick

Werner Weidenfeld

## 1 Ausgangslage: Motive und Interessen nach dem Zweiten Weltkrieg

Von Beginn an war die europäische Integration die Antwort auf die bis dahin gesammelten historischen Erfahrungen und zugleich Ausdruck interessenorientierter Politik. Diese lässt sich nur dann verstehen, wenn man sich die Lage in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg in Erinnerung ruft: Eine geschichtliche Sondersituation, gekennzeichnet durch den Niedergang der europäischen Staaten und ihre unmittelbar danach entstandene Frontstellung zur Sowjetunion. In dieser Lage waren es vor allem fünf Motive, welche die Europäer zum großen Experiment der Integration antrieben:

- Der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis: Nach den nationalistischen Verirrungen sollte Europa die Möglichkeit neuer Gemeinschaftserfahrung bieten. Ein demokratisch verfasstes Europa als Alternative zur abgelehnten nationalistischen Herrschaft.
- Der Wunsch nach Sicherheit und Frieden: Die einzelnen Nationalstaaten hatten den Zweiten Weltkrieg nicht zu verhindern vermocht, und man hoffte, dass ein geeintes Europa hierbei erfolgreicher sein und zugleich Schutz vor der Gefahr einer kommunistischen Expansion gewähren werde. Europa sollte eine Friedensgemeinschaft sein.
- Der Wunsch nach Freiheit und Mobilität: Über etliche Jahre hinweg hatten die Menschen unter kriegsbedingten nationalen Beschränkungen des Personen-, Güter- und Kapitalverkehrs gelitten. Insofern war es nur allzu verständlich, dass man sich nun die ungehinderte, freie Bewegung von Personen, Meinungen, Informationen und Waren wünschte.
- Die Hoffnung auf wirtschaftlichen Wohlstand: Das vereinigte Europa sollte die Menschen in eine Ära großer wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität führen. Ein gemeinsamer Markt sollte den Handel intensivieren und effizientes ökonomisches Verhalten möglich machen.
- Die Erwartung gemeinsamer Macht: Die europäischen Staaten, die vor 1914 lange Zeit eine international dominierende Rolle gespielt hatten, hatten sich in zwei Weltkriegen zerfleischt. Die neuen Welt-

mächte USA und UdSSR zeigten Maßstäbe für neue internationale Machtgrößen, die weit über die Einheiten der vergleichsweise kleinen europäischen Nationalstaaten hinausgewachsen waren. Die westeuropäischen Staaten hofften, durch die politische Einigung vieles von der Macht gemeinsam zurückerlangen zu können, die sie einzeln verloren hatten.

Bereits in Winston Churchills Züricher Rede vom 19. September 1946 drückte sich kurz nach dem Krieg die entscheidende Orientierung an einer Vision der „Vereinigten Staaten von Europa“ aus, deren erster Schritt die Bildung eines Europarats sein sollte. Churchill sprach von einer Union aller beitrittswilligen Staaten Europas unter der Führung Frankreichs und Deutschlands. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts erhielt die sich 1948 organisierende Europäische Bewegung nachhaltigen Auftrieb. Die Gründung der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) im Zusammenhang mit der Durchführung des Marshall-Plans zeigte zudem deutlich, dass die internationale Konstellation ein erhebliches Druckpotenzial enthielt, das den Prozess der europäischen Einigung forcierte: das Gefühl der Bedrohung durch den Kommunismus mit zunehmender Etablierung des Ostblocks, die amerikanische Unterstützung des Projekts der europäischen Einigung in Erwartung weltpolitischer Entlastung und der Öffnung neuer, großer Märkte, der wechselseitige Wunsch der westeuropäischen Staaten, sich gegenseitig zu binden, um neue, gefährliche Alleingänge einzelner Nationalstaaten auszuschalten.

Diese gemeinsame Grundhaltung verhinderte jedoch nicht, dass sich nach der Gründung der Europarats am 5. Mai 1949, die auf dem Europa-Kongress von Den Haag im Mai 1948 unter anderem von Politikern wie Robert Schuman, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak und Konrad Adenauer gefordert worden war, unterschiedliche Integrationsansätze herauskristallisierten. Diese folgten zwei Organisationsprinzipien: dem des Staatenbundes und dem des Bundesstaates. Der Gedanke der europäischen Einigung war unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg wie auch in der Folgezeit zu keinem Zeitpunkt mit nur einem politischen Konzept oder einem einzigen Integrationsmodell gekoppelt. Ohne eine starre Fixierung auf ein geschlossenes Europa-Modell konnte der Einigungsprozess je nach gegebener Situation an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen – von dort aus versuchte man, Fortschritte zu erzielen.

Das Ringen um die Einigung Europas ist insofern durch die Jahrzehnte hindurch gekennzeichnet von einem ausgeprägt pragmatischen Grundzug. Integration nicht auf dem Reißbrett, sondern entlang des politisch Notwendigen und Möglichen – dieser Charakter der Integration hat den Nebeneffekt, dass sie dem Laien oftmals als plan- und zielloses Unterfangen erscheint. Die tiefere Logik erschließt sich dabei oftmals nicht, erst das Gesamtbild mag weiterhelfen. Und dieses beginnt Anfang der 1950er Jahre Gestalt anzunehmen.

## 2 Gründungsmoment und Entwicklungsgeschichte

### **Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl**

Auf Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman (Schuman-Plan vom 9. Mai 1950) unterzeichneten die Vertreter der sechs Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und der Niederlande am 18. April 1951 den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Die Grundidee stammte vom französischen Planungskommissar Jean Monnet. Die EGKS (auch Montanunion genannt) sollte für Kohle und Stahl einen gemeinsamen Markt schaffen und damit eine gemeinsame Kontrolle, Planung und Verwertung dieses kriegswichtigen Industriezweigs ermöglichen. Hauptmotive für diesen Vorschlag bildeten die Überlegungen zur Beseitigung der deutsch-französischen Erbfeindschaft und der Wunsch nach Schaffung eines Grundsteins für eine europäische Föderation. Die perzipierte deutsche Bedrohung Frankreichs sollte auf diesem Weg ebenfalls ausgeschlossen werden und zusätzlich eine Mitverfügung Frankreichs über die deutschen Kohlereserven gesichert werden.

Adenauer sprach sich für den Schuman-Plan aus: Zum einen diene dieser der deutsch-französischen Verständigung und zum anderen ermögliche er der noch nicht souveränen Bundesrepublik Deutschland, auf der internationalen Bühne Verhandlungen zu führen. Der Vertrag zur Gründung der EGKS trat am 23. Juli 1952 in Kraft. Laut Vertrag sollte eine Hohe Behörde die Exekutivrechte wahrnehmen. Eine gemeinsame Versammlung besaß die Qualität eines Diskussionsgremiums mit eingeschränkten Kontrollrechten. Die politischen Richtlinien- und Legislativrechte lagen beim so genannten „Besonderen Ministerrat“. Ein elfköpfiger Gerichtshof wachte über die Vertragsauslegung, ein Beratender Ausschuss bestand aus Vertretern der beteiligten Interessengruppen.

Erstmals war damit die supranationale Organisation eines zentralen Politikbereichs in bislang nationalstaatlicher Kompetenz gelungen. Man war dabei nach dem funktionalistischen Integrationstyp vorgegangen. Der Funktionalismus geht davon aus, dass sich durch die Integration einzelner Sektoren ein gewisser sachlogischer Druck zur Übertragung immer weiterer Funktionen ergibt, bis sich schließlich eine umfassende Union erreichen lässt. Die umfassende ökonomische Integration des zentralen Wirtschaftssektors Kohle und Stahl sollte also eine spätere politische Einigung nach sich ziehen. In diese Richtung erfolgten schon bald erste Schritte.

### **Europäische Verteidigungsgemeinschaft und Europäische Politische Gemeinschaft**

Am 27. Mai 1952 unterzeichneten Vertreter der sechs Mitgliedstaaten der EGKS den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Die Anregung zu diesem Vorhaben ging auf den damaligen französischen Premierminister René Pleven zurück, der eine gemeinsame europäische Armee unter einem europäischen Verteidigungsminister anstrebte. Dieser Ansatz berührte nationale Rechte tief greifend, denn die Streitkräfte zählen bekanntermaßen zu den Bereichen originär nationalstaatlicher Souveränität. Im Vertrag wurde in dieser Frage ein Kompromiss zwischen den Strukturprinzipien der Supranationalität und der Konföderation festgehalten. Organisatorisch war die EVG damit der EGKS vergleichbar.

Als Antwort auf das Gelingen einer Teilintegration der EGKS und der angestrebten EVG erfolgte zugleich das Bemühen um eine allgemeine politische Ergänzung: das konstitutionelle Modell. Am 10. September 1952 beschlossen die sechs Außenminister bei ihrem ersten Treffen als Rat der EGKS, deren erweiterte Versammlung solle als Ad-hoc-Versammlung die Verfassung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) ausarbeiten. Diese neu zu schaffende Gemeinschaft sollte über Zuständigkeiten im Montanbereich und in Verteidigungsfragen verfügen, sowie „die Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten (...) sichern“. Die Entwicklung des Gemeinsamen Markts in den Mitgliedstaaten, die Anhebung des Lebensstandards und die Steigerung der Beschäftigung sollten weitere Zielsetzungen der EPG sein. Binnen zwei Jahren sollten die bestehende EGKS und die vorgesehene EVG in die EPG integriert werden.

Der am 10. März 1953 dem Rat vorgelegte Verfassungsentwurf sah in seinen 117 Artikeln ein dichtes Geflecht institutioneller Regeln mit stark supranationalen Akzenten vor. Neben einem Parlament mit zwei Kammern sollten ein Exekutivrat, ein Rat der nationalen Minister, ein Gerichtshof und ein Wirtschafts- und Sozialrat eingerichtet werden. Das EPG-Projekt sollte mit einem ausgeprägt konstitutionellen Fundament einerseits die EGKS und die EVG verknüpfen, andererseits auch in anderen Bereichen (Außen- und Wirtschaftspolitik) tätig werden.

Der Entwurf des EPG-Vertrags wurde im März 1953 von der Versammlung der Montanunion einstimmig gebilligt. Die im gleichen Jahr geführten Verhandlungen der Außenminister kamen jedoch nicht zu einer Einigung über den Umfang des nationalen Souveränitätsverzichts. Als Frankreich im März 1954 eine Vertagung der Verhandlung verlangte, zeigten sich die anderen Regierungen mehrheitlich nicht mehr interessiert.

Im August 1954 scheiterte die EVG in der französischen Nationalversammlung. Für den europäischen Verfassungsentwurf entfiel damit die Grundlage und das Vorhaben der Europäischen Politischen Gemeinschaft wurde vorerst aufgegeben. Danach erfolgte der Rückgriff auf das in Ansätzen bewährte funktionalistische Modell, wenn auch mit stark föderalistischen Begleitüberlegungen. Die Einrichtung von EWG und Euratom setzte die Grundlinie sektoraler Integration fort. Doch der Versuch der Verfassungsgebung wurde in der Folgezeit nie ganz aufgegeben. Insofern hat der Verfassungsprozess, der zur Jahrtausendwende angestoßen wurde und in die Unterzeichnung der EU-Verfassung im Herbst 2004 mündete, seinen ersten Vorläufer bereits in den 1950er Jahren.

### **Die Römischen Verträge**

Auf der Konferenz der Außenminister der EGKS in Messina am 1./2. Juni 1955 wurde beschlossen, Verhandlungen über die Integration zweier weiterer Bereiche zu beginnen. Die konzeptionelle Grundlage hierzu enthielt der Spaak-Bericht, benannt nach dem belgischen Politiker Paul-Henri Spaak. Daraus entstanden dann die am 25. März 1957 unterzeichneten „Römischen Verträge“ zur Gründung der EWG und der Euratom, deren 50sten Jahrestag unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 gefeiert werden konnte. Die sechs Gründerstaaten der EGKS strebten im Rahmen der EWG eine Zollunion an, die Handelshemmnisse abbauen und einen gemeinsamen Außenzoll ermöglichen soll-

te. Zusätzlich wurde im EWG-Vertrag das Ziel festgeschrieben, einen Gemeinsamen Markt mit freiem Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu schaffen sowie die dafür notwendige Koordinierung und Harmonisierung unterschiedlicher Politiken vorzunehmen. Organisatorisch orientierte sich die EWG an der Montanunion (EGKS). Die Kommission erhielt gewissermaßen die Exekutivgewalt, der Ministerrat fungierte als Legislative, die Versammlung debattierte über die Berichte und sorgte für die Verbindungen zu den nationalen Parlamenten, der Gerichtshof kontrollierte die bestimmungsgemäße Anwendung des Vertrags. Euratom diente dem Zweck, Aufbau und Entwicklung der Nuklearindustrie in den sechs Mitgliedstaaten zu fördern. Per Fusionsvertrag vom 8. April 1965, der am 1. Juli 1967 in Kraft trat, wurden die Organe der drei Europäischen Gemeinschaften (EG) EGKS, EWG und Euratom integriert.

Wie dicht die beiden Vorhaben EWG und Euratom zusammenhängen, belegt die enge Verknüpfung im Sinne der politischen Verhandlungsstrategie, „europäische Pakete“ zu schnüren. Die Tagesordnungspunkte, die Interessen und Einzelkonflikte blieben nicht unverbunden nebeneinander stehen, sondern sie wurden in einen dichten politischen Zusammenhang gestellt: Euratom kommt nur zustande, wenn der Gemeinsame Markt realisiert wird; die militärischen Vorbehalte der Franzosen gegen eine Ausdehnung von Euratom werden nur akzeptiert, wenn die EWG angemessen ausgestattet wird. In der Verschnürung des Pakets werden selbst gegenläufige Interessen europapolitisch produktiv gemacht. Was als Einzelvorstoß geradezu aussichtslos erscheint, kann im Gesamttableau der Themen kompromissfähig werden. Diese Strategie der Kompromissuche durchzieht wie ein roter Faden die Geschichte der Integration.

Die Konstellationen, die sich in den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen herauskristallisierten, hatten historisch-prägenden Charakter. Hier prallten die divergierenden nationalen Interessen der Staaten hart aufeinander: Frankreichs Interesse an einem Schutzzaun um die eigene Wirtschaft und sein Interesse an Kontrolle der Atompolitik, vor allem des östlichen Nachbarn, bei gleichzeitiger Aussparung der militärischen Atomkomponenten aus der europäischen Gemeinschaftsbildung; das deutsche Interesse an ungehinderter Bewegung im großen Gemeinsamen Markt; das englische Interesse, lediglich eine Freihandelszone zu etablieren und möglichst wenig Supranationalität in Europa entstehen zu las-

sen; das sowjetische Interesse, die Aufmerksamkeit der europäischen Staaten ganz auf den Bau einer gesamt-europäischen Friedensordnung zu konzentrieren. All dies prägte in einer ungewöhnlichen dokumentarischen Dichte die Verhandlungen um die Römischen Verträge. Zwischen den sechs Verhandlungspartnern kam es zum Durchbruch, als sich Frankreich und Deutschland einigten. In der Folgezeit erwies sich das „deutsch-französische Tandem“ immer wieder als Triebkraft der Integration – die trotz gelegentlicher Interessendifferenzen auch nach der großen Erweiterungswelle 2004/2007 ihre Dynamik beibehalten hat.

Ende der 1950er Jahre war mit EGKS, EWG und Euratom ein architektonischer Dreiklang geschaffen, der wichtige Weichenstellungen für die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten in zentralen Politikfeldern vornahm. Die Idee einer politischen Integration aber wurde auch weiterhin verfolgt.

### **Integrationspolitische Erfolge, Krisen und Reformversuche in den 1960er und 1970er Jahren**

Nachdem die Römischen Verträge recht zügig umgesetzt zu werden versprochen – was sich allerdings bereits in den 1960er Jahren in letzter Konsequenz als zunehmend schwierig erwies –, erfolgte der erneute Versuch, einen politischen Rahmen für die Integration zu schaffen. Die Fouchet-Verhandlungen, benannt nach dem französischen Diplomaten Christian Fouchet, aufgrund eines Beschlusses der Bonner Gipfelkonferenz vom 18. Juli 1961 aufgenommen, folgten nun allerdings nicht dem früheren supranationalen, konstitutionellen, sondern dem intergouvernementalen Konzept, das die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen ins Zentrum rückt. Die Fouchet-Pläne sahen ein Verfahren der lockeren politischen Abstimmung der EWG-Mitgliedstaaten vor, das eher herkömmlichen internationalen Prozeduren entsprach.

Als man sich 1962 nicht über eine solche Perspektive und ebenso wenig über den möglichen Beitritt Großbritanniens zur EWG einigen konnte, waren die Fouchet-Verhandlungen gescheitert. Doch die Integration brach sich in einer „Ersatzlösung“ Bahn: Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag wurde am 22. Januar 1963 von Adenauer und de Gaulle in der Absicht unterzeichnet, zunächst zwischen Deutschland und Frankreich eine dichte politische Zusammenarbeit zu schaffen, der sich auf Dauer die übrigen EWG-Mitgliedstaaten nicht würden entziehen können. Die Vertragsväter strebten eine politische Verbindung an, die

auch die sicherheitspolitische Komponente umfassen sollte. Die Verklammerung von Deutschland und Frankreich sollte zum Motor der politischen Union Europas werden. Selbst wenn Initiativen wie die Fouchet-Pläne scheiterten, dachte die europäische Integration also immer auch in Alternativen.

Ein Einbruch in der Erfolgsgeschichte der europäischen Integration geschah mit dem so genannten „Luxemburger Kompromiss“ von 1966. In der vertraglich vorgesehenen Übergangszeit wären ab dem 1. Januar 1966 im Ministerrat Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu wichtigen Sachgebieten möglich geworden. Diesen Übergang suchte Frankreich mit seiner „Politik des leeren Stuhls“ zu verhindern, indem es an den Sitzungen der EWG-Gremien seit dem 1. Juli 1965 nicht mehr teilnahm. Im Luxemburger Kompromiss wurde daraufhin am 27. Januar 1966 festgehalten, dass man in kontroversen Angelegenheiten den Konsens suchen solle. Falls es aber nicht gelänge, diesen Konsens herzustellen, ging Frankreich davon aus, dass das einzelne Mitglied eine Veto-Position besitze, falls vitale Interessen berührt seien. Die fünf restlichen EWG-Staaten dagegen wollten die vertraglich vorgesehenen Abstimmungsprozeduren verwirklichen. In der Interpretationsgeschichte des Luxemburger Kompromisses gelang es Frankreich, seine Sicht durchzusetzen, so dass danach faktisch für jedes EWG-Mitglied die Möglichkeit des Vetos bestand. Im Ministerrat blieben daher viele Entwicklungsfäden einer dynamischen Integrationspolitik hängen.

Unter der Führung von General Charles de Gaulle lehnte Paris darüber hinaus auch die autonome Zuständigkeit der EWG in bestimmten Fragen sowie den Beitritt des Vereinigten Königreichs zur EG ab. Erst unter Georges Pompidou, Nachfolger de Gaulles im Präsidentenamt, zeigte sich die Regierung in Paris flexibler. Die Haager Gipfelkonferenz vom 1./2. Dezember 1969 beschloss daraufhin die Norderweiterung der Europäischen Gemeinschaften. Die Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, Dänemark, Norwegen und Irland konnten am 22. Januar 1972 mit der Unterzeichnung der Beitrittsverträge abgeschlossen werden. Volksabstimmungen in Großbritannien, Irland und Dänemark ergaben Mehrheiten für einen Beitritt zur EG, die norwegische Bevölkerung lehnte allerdings die EG-Mitgliedschaft ab. Anfang der 1970er Jahre war die EG damit von sechs auf neun Mitgliedstaaten angewachsen.

Die Krisen der 1960er Jahre hatten zunehmend zu einem Rückgriff auf intergouvernementale Strukturen geführt. Vertiefungsschritte schienen nur noch dann möglich, wenn jedem Mitgliedstaat das nationale Veto in der Hinterhand verblieb. So beschlossen etwa die EG-Außenminister am 27. Oktober 1970 auf der Grundlage des Davignon-Berichts die Grundsätze und Verfahrensweisen der so genannten „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ). Die EPZ mit stark intergouvernementalem Charakter sollte das zentrale Instrument der Koordinierung der Außenpolitiken der Mitgliedstaaten der EG darstellen. Auch wenn diese nicht immer zu einer Vergemeinschaftung führte, so blieb die Tendenz zur Intensivierung zwischenstaatlicher Kooperationen durch eine Ausweitung auf neue Bereiche der Zusammenarbeit doch zu jeder Zeit erhalten.

Mit der Erfüllung der zentralen Pfeiler der Römischen Verträge – der Einrichtung gemeinsamer Institutionen, der Vergemeinschaftung so wichtiger Politikfelder wie der Landwirtschaft, der (friedlichen) Nutzung der Atomenergie, dem Gemeinsamen Markt und der Freizügigkeit – verlangte die Integration seit Anfang der 1970er Jahre nach der Ergänzung durch weitere Maßnahmen:

Die institutionelle Stagnation ließ nach der Einrichtung neuer Institutionen und der Reform einzelner Organe rufen: 1974 wurde der Europäische Rat durch einen Beschluss der Staats- und Regierungschefs der EG begründet. Dieser sollte in Zukunft mindestens zweimal jährlich tagen und die Grundlinien der EG-Politik festlegen. Die Schaffung des Europäischen Rats war nicht zuletzt eine Reaktion auf die Führungsschwäche der Kommission, die zunehmend den Konflikt mit dem Ministerrat scheute. Darüber hinaus fand vom 7. bis 10. Juni 1979 die erste allgemeine und unmittelbare Europawahl in den damals neun Mitgliedstaaten der EG statt. Zum ersten Mal konnten die Bürger der EG direkt Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Politik nehmen, auch wenn das Parlament zu diesem Zeitpunkt noch vergleichsweise schwache Kompetenzen besaß. Der erste Schritt hin zu einem von den Bürgern legitimierten europäischen Einigungswerk war damit getan. Europa fand seitdem nicht mehr nur am Verhandlungstisch statt. Die Akteure europäischer Politik mussten ab sofort den Willen der Bürger Europas stärker in ihr Denken und Handeln einbeziehen. Der Aufbau einer europäischen Identität mittels des Kommunikations-, Interaktions- und Kontrollorgans „Parlament“ erhielt eine neue Perspektive.

Der Gemeinsame Markt bedurfte der Ergänzung durch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik: Auf der Haager Gipfelkonferenz und in zwei Ratsentschlüssen vom März 1971 und vom März 1972 wurde das Ziel der Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bis 1980 formuliert. Geplant waren nicht nur die vollständige Verwirklichung der in den Römischen Verträgen verankerten Freizügigkeiten und eine feste Wechselkursstruktur mit uneingeschränkter Währungskonvertibilität, sondern auch die Übertragung zentraler wirtschafts- und währungspolitischer Zuständigkeiten der EG-Mitglieder auf die Gemeinschaftsorgane. Die Umsetzung dieses Konzepts sollte in mehreren Stufen erfolgen. Im Werner-Plan vom Oktober 1970, benannt nach dem damaligen luxemburgischen Ministerpräsidenten und Finanzminister, wurden diese Schritte zu einer WWU präzisiert. Grundsätzlich unterschiedliche wirtschafts- und integrationspolitische Ansätze und die krisenhafte Entwicklung in den Mitgliedstaaten verhinderten jedoch die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und das angestrebte gemeinschaftliche Festkurssystem. Die seit Mitte der 1970er Jahre in den EG-Staaten durchgeführte Inflationsbekämpfung erwirkte im Laufe der Zeit jedoch eine Annäherung der Wirtschafts- und Währungspolitiken. Dies kam einer deutsch-französischen Initiative von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing zugute, die auf die Gründung eines Europäischen Währungssystems (EWS) zielte. Kern war dabei das Konzept eines gemeinsamen Wechselkursmechanismus. Am 13. März 1979 trat das EWS rückwirkend zum 1. Januar 1979 in Kraft.

Die Neuordnung der EG-Finanzierung forderte die Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments, speziell in der Haushaltspolitik: Die 1970 beschlossene Einführung von Eigenmitteln für die EG-Finanzierung brachte in mehreren Stufen bis 1975 eigene Einnahmen für die EG. Als Einnahmequellen wurden Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- und Ausgleichsbeträge aus der gemeinsamen Agrarpolitik, Zölle des gemeinsamen Zolltarifs, Abgaben an die EG sowie ein Mehrwertsteueranteil aus den Mitgliedstaaten festgelegt. Ministerrat und Europäisches Parlament bilden die Haushaltsbehörde der EG, wobei der Rat für die obligatorischen Ausgaben (weitgehend Agrarmarktgelder), das Parlament hingegen für die nichtobligatorischen Ausgaben zuständig ist. Seit 1975 wird der Haushalt nur mit der Unterschrift des Präsidenten des Europäischen Parlaments rechtsgültig, was also eine Ablehnungsmöglichkeit bei entspre-

chenden Mehrheiten im Parlament einschließt. Die Aufteilung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben wurde erst mit dem Entwurf des Verfassungsvertrags 2004 aufgehoben. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005 wurde diese Regelung in den Vertrag von Lissabon übernommen.

Trotz der Fortschritte in Einzelbereichen blieben aber Unsicherheiten in der großen Zielperspektive bestehen. Daher beauftragten die Staats- und Regierungschefs im Jahr 1974 den damaligen belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans, ein Gesamtkonzept zur Umwandlung der EG in eine „Europäische Union“ vorzulegen. Der am 29. Dezember 1975 vorgelegte Bericht enthielt unter anderem die Forderung nach einer einzigen Entscheidungszentrale mit ausreichender Autorität sowie nach einer Verstärkung der gemeinsamen Außenpolitik. Tindemans formulierte mit starker Betonung der inhaltlichen Fragen der europäischen Politik einen eigenen Zugang, den man mit dem Stichwort des „pragmatischen Minimalismus“ kennzeichnen kann. So hob er die Notwendigkeit der schrittweisen Vertiefung der europäischen Integration, wenn erforderlich mit „zwei Geschwindigkeiten“, hervor. In der Folgezeit versäumten es die Mitgliedstaaten jedoch, aus dem Bericht ein konkretes Programm zur Schaffung der Europäischen Union vorzulegen und umzusetzen.

Eine Bestandsaufnahme des europäischen Integrationsprozesses am Ende der 1970er Jahre zeigt, dass neben Erfolgen auch Versäumnisse festzuhalten waren. Zweifellos hatte die EG die in den Römischen Verträgen verankerten Grundfreiheiten weitgehend verwirklicht. Wesentliche Hindernisse für einen freien Warenverkehr waren beseitigt, ein gemeinsamer Zolltarif war eingeführt. Die Vergemeinschaftung zentraler politischer Bereiche war vollzogen und hatte zum wirtschaftlichen Wohlstand und zur demokratischen Stabilität Westeuropas beigetragen. Die Ergänzung des Gemeinsamen Markts durch eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik war ebenfalls gelungen.

Einige Zielsetzungen waren jedoch nicht oder nur unzureichend realisiert. So bestanden weiterhin Zollformalitäten, die Freizügigkeit war immer noch eingeschränkt und unterschiedliche indirekte Steuersätze belasteten die Effektivität des Binnenmarkts. Darüber hinaus war ein wirklicher Durchbruch zu einer WWU nicht erreicht. Es hatte sich allerdings gezeigt, dass die Mitgliedstaaten gezielt über die vertraglich fixierten Po-

litikbereiche hinauszugreifen bereit waren, wenn es von der Aufgabenstellung her sinnvoll erschien. Dies traf insbesondere für die Etablierung neuer Instrumente und Institutionen zu, die zum Teil neben der EG, aber in enger politischer Zuordnung eingerichtet worden waren (z.B. die EPZ, der Europäische Rat und das EWS). Aus dem Überschreiten der Kernbereiche der Römischen Verträge ergaben sich jedoch neue Integrationsprobleme. Denn um Fragen von nicht originärer EG-Zuständigkeit einzubeziehen, war es notwendig, nationale Politiken zu koordinieren. Das Spektrum politischer Strategien wies also zwei konkurrierende Ansätze auf: Supranationale Entscheidungsfindung und internationale Koordination standen nebeneinander. Es entwickelte sich daraus die Gefahr, dass die Strategie internationaler Koordination die supranationale Strategie unterlaufen konnte. Dieses Spannungsverhältnis blieb prägend für die Geschichte der Integration.

### **Dialektik von Krise und Reform: Der Problemerkatalog zu Beginn der 1980er Jahre und der Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte**

Eine Dialektik von Krise und Reform sollte in den 1980er Jahren prägend für die Europäischen Gemeinschaften sein. „Krise“ und „Reform“ traten im Prozess der europäischen Einigung in eine letztlich produktive Wechselwirkung: Versäumte Reformen trugen wesentlich zu den Krisenerfahrungen bei, verschärfte Krisen und ein komplexer Problemerkatalog erhöhten den Reformdruck.

Die Wirtschaft aller EG-Mitgliedstaaten befand sich seit Mitte der 1970er Jahre in einer Krise. Die Gefahr wuchs, dass erfindungsreicher nationaler Protektionismus den Gemeinsamen Markt aushöhlte. Die ungünstige Entwicklung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die ökonomischen Probleme innerhalb der EG führten zu immer stärkeren Widersprüchen zwischen Gemeinschaftsinteressen und nationalstaatlichen Anliegen. Ein Prozess der Entsolidarisierung war unübersehbar. Das Vorhaben der Süderweiterung stieß so auf starken Widerstand.

In dieser wirtschaftlich schwierigen Situation wirkte sich die institutionelle Schwäche der Gemeinschaft besonders ungünstig auf die Handlungsfähigkeit aus. Die Kommission war zu einem Verwaltungszentrum der intergouvernementalen Kooperation geworden. Die Arbeit des Ministerrats, jenes zentralen Entscheidungsorgans der EG, war durch mangelhafte Effektivität gekennzeichnet. Es verschwamm im Halbdunkel des

geheimen Beschlussverfahrens und zu Hause in der kollektiven Regierungsverantwortlichkeit.

Der Haushalt der EG war seit vielen Jahren mit strukturellen Mängeln belastet. Die Gemeinschaft hatte mittlerweile die Grenze ihrer Finanzierbarkeit erreicht. Das verfügbare Finanzvolumen war im Blick auf die anstehenden Aufgaben zu knapp bemessen. Vor allem die Konzentration von etwa zwei Dritteln aller Haushaltsausgaben auf den Agrarmarkt schränkte die Möglichkeiten zu einer aktiven Europapolitik in den anderen Bereichen drastisch ein. Das Wort von der „Eurosclerose“ machte die Runde. Der Europagedanke hatte sichtlich an Fahrt verloren.

Rückblickend lassen sich zu Beginn der 1980er Jahre fünf zentrale „Baustellen“ im Integrationsprozess benennen:

- Die Gemeinschaft musste Wege finden, um ihre Identität zu stärken und damit gegenüber Einzelinteressen von einzelnen Mitgliedstaaten oder starken gesellschaftlichen Interessenvertretern durchsetzungsfähiger zu werden.
- Das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft musste weiterentwickelt werden, um die Effektivität und die demokratische Legitimation europäischer Politik zu gewährleisten.
- Die Reform des Agrarmarkts, die Weiterentwicklung der Eigeneinnahmen, der Ausbau der Haushaltskompetenzen des Europäischen Parlaments sowie die Steigerung des Anteils der Regional- und Sozialpolitik am Gesamthaushalt der EG waren überfällig.
- Die Gemeinschaft sah sich gezwungen, einen größeren Beitrag zum innergemeinschaftlichen Ressourcentransfer zu leisten. Die Mitgliedstaaten standen damit vor der Aufgabe, für einen höchst unterschiedlich strukturierten Wirtschaftsraum eine gemeinsame Strukturpolitik zu entwerfen.
- Der Gemeinschaft stellte sich angesichts der internationalen Herausforderungen die schwierige Aufgabe, ihre außenpolitische Zusammenarbeit und Handlungsfähigkeit wesentlich zu steigern.

Der Beginn der 1980er Jahre war von einer Reformdiskussion gekennzeichnet wie selten zuvor. So kündigte der damalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher am 6. Januar 1981 eine neue Europa-Initiative an. Genscher nahm dabei einen seit vielen Jahren benutzten, aber immer noch sehr unscharfen Zielbegriff der Europapolitik auf: Die „Europäische Union“. Er schlug vor, dieses Ziel durch einen Vertrag – eine

„Europäische Akte“ – inhaltlich zu fixieren. Die Grundgedanken dieser Akte waren eine stärkere Verbindung von EG und EPZ unter dem gemeinsamen Dach des Europäischen Rats, die Steigerung der Effizienz im Entscheidungsprozess durch den Ausbau der Führungsposition des Europäischen Rats, durch Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments und durch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip des Ministerrats, die Einbeziehung der Sicherheitspolitik in die EPZ sowie eine engere Zusammenarbeit im kulturellen und im rechtspolitischen Bereich. Die italienische Regierung griff diese Überlegungen auf und ergänzte sie durch konzeptionelle Darlegungen zur wirtschaftlichen Integration. Am 4. November 1981 legten die deutsche und die italienische Regierung einen gemeinsamen Entwurf für eine Europäische Akte vor, der ausdrücklich auf konsensfähige Punkte konzentriert sein sollte. Mit dieser Initiative begann ein schwieriger Verhandlungsprozess mit den übrigen Partnern, in dessen Verlauf sich bald herausstellte, dass die konsensfähigen Bereiche doch enger abzustecken waren, als es die Autoren zunächst annahmen. Der Gedanke, einen Vertrag abzuschließen, wurde frühzeitig aufgegeben.

Die europäische Tagespolitik brachte Anfang der 1980er Jahre Bewegung in die Reformdebatte: In der Frage der Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat kam es zu einem ersten Präzedenzfall. Die Landwirtschaftsminister waren nicht in der Lage, sich bis zum vorgesehenen Stichtag, dem 1. April 1982, auf die Agrarpreise zu einigen. Tagungen des Agrarministerrats im April und Anfang Mai brachten keine Entscheidung. Insbesondere Frankreich pochte auf eine Einhaltung des Luxemburger Kompromisses. Eine neue Dimension erhielt das Thema plötzlich, als Großbritannien eine Blockade der Agrarpreise zum Vehikel seiner Haushaltsforderungen machte. Das Veto Großbritanniens sollte als Hebel für Forderungen dienen, die gar nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Entscheidungsmaterie standen. Großbritannien war nicht zu einem Nachgeben in der Beitragsfrage bereit. In der Beratung der Außenminister am Abend des 17. Mai 1982 bewegte sich nichts. Einen Tag später entschied dann der Ministerrat doch mit der laut Vertrag erforderlichen qualifizierten Mehrheit. Großbritannien, Dänemark und Griechenland nahmen an der Abstimmung nicht teil. Damit hatte eine subtile Verschiebung der politischen Akzente stattgefunden: Die Feststellung des Gemeinschaftswillens wurde zwar nicht schematisch un-

ter das kompromisslose Diktat der Mehrheit, aber auch nicht mehr automatisch dem Veto der Minderheit unterworfen. Entscheidend war vor allem die Interpretation, die Frankreich der Mehrheitsabstimmung im Ministerrat gab. Die französische Regierung ließ erklären, der „Luxemburger Kompromiss“ gebe jedem Mitglied zwar die Sicherheit, dass ihm keine Entscheidung aufgezwungen werde, gegen die es ein vitales Interesse vorbringen könne. Es könne aber nicht Sinn dieses Vorbehalts sein, einem Mitglied die Möglichkeit zu geben, das Funktionieren der Gemeinschaftsprozeden zu verhindern. Frankreich hatte damit seine Interpretation des „Luxemburger Kompromisses“ gemeinschaftsfreundlich akzentuiert. Dieser Präzedenzfall, der herausragende Bedeutung für das Binnenmarktprogramm erlangen sollte, verdeutlicht, dass sich die Reformdebatten keinesfalls im luftleeren Raum abspielten, sondern konkrete Bezüge zur europäischen Politik besaßen: Der Problemdruck machte Reformen schlicht unausweichlich.

Das Europäische Parlament beteiligte sich intensiv an den Reformdiskussionen. Dabei entwickelte es Überlegungen von sehr unterschiedlicher Reichweite. Bei allen Initiativen war das Parlament jedoch bemüht, seine politische Rolle zu stärken, die Effizienz seiner Verfahren zu verbessern und den Weg zu durchgreifenden Kompetenzerweiterungen zu ebnen. Von besonderem Ehrgeiz war zweifellos das Vorhaben, eine europäische Verfassung auszuarbeiten. Der institutionelle Ausschuss unter dem Vorsitz von Altiero Spinelli erarbeitete den Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union, der am 14. Februar 1984 im Europäischen Parlament mit einer Mehrheit von 237 Stimmen bei 34 Gegenstimmen und 54 Enthaltungen angenommen wurde. Der Text blieb aber letztlich in den Debatten der nationalen Institutionen hängen. Nutzlos war die Spinelli-Initiative jedoch nicht: Sie wurde zu einem der Auslöser für die Einheitliche Europäische Akte, mit der Ende der 1980er Jahre das große Werk der Binnenmarktvollendung organisiert wurde.

Das Jahr 1984 brach auch mit der Spirale dramatischer Kostenexplosion auf dem Agrarsektor. Es machte – wenn auch nur vorsichtig und sektoral begrenzt – ein Ende mit dem Gedanken der unbegrenzten Absatzgarantie. Nach Vorvereinbarungen der Agrarminister in Bezug auf die Überproduktion bei Milch und Getreide sowie den Abbau der Währungsungleichsbeträge fixierte der Gipfel von Fontainebleau am 25./26. Juni 1984 unter Hinzufügung von Ausnahmeregelungen für Irland die Verein-

barungen und bestätigte damit vor allem eine Beschränkung der Garantiemengen für Milch. Der Europäische Rat in Fontainebleau einigte sich neben den schlichtenden Beschlüssen in der Agrarpolitik außerdem auf eine vorläufige Lösung des seit Jahren schwelenden Haushaltskonflikts. Bis dahin hatte man Jahr für Jahr eine Minderung der britischen Haushaltsbelastungen in Form von Ad-hoc-Regelungen vereinbart. Die in Fontainebleau gefundene Lösung hob demgegenüber auf eine längerfristige, wenn auch nicht unbedingt weitsichtige Regelung eines Rabatts ab. Dieses Ausgleichssystem kam erstmals 1985 zur Anwendung. Der Europäische Rat setzte in Fontainebleau außerdem zwei Reform-Kommissionen ein, den Adonnino-Ausschuss für das „Europa der Bürger“ und den Dooge-Ausschuss zur Ausarbeitung von Vorschlägen zu institutionellen Fragen, deren Reformvorschläge jedoch auf den nachfolgenden Gipfeln kaum Gehör fanden.

Nicht zuletzt stellte der Gipfel in Fontainebleau die letzten Weichen für die Süderweiterung. Auf beiden Seiten gab es gemischte Gefühle, als die letzten Steine zum Beitritt Spaniens und Portugals aus dem Wege geräumt wurden. Als die Beitrittsverträge am 29. März 1985 unterzeichnet und am 1. Januar 1986 vollzogen wurden, herrschte dennoch Feiertagsstimmung. Die Süderweiterung wurde als selten gewordenes Erfolgserlebnis der Europapolitik begrüßt. Doch die politische Architektur der EG wandelte sich durch die Erweiterungen. Der gemeinsame Entwicklungstrend mit der Perspektive der politischen Einigung Europas war durch die Beitritte der 1970er und Anfang der 1980er Jahre einem stärker ökonomisch akzentuierten Ansatz gewichen. Die Süderweiterung verschob nun nicht nur die Akzente in Richtung Mittelmeer, sondern machte auch eine Erhöhung der Ausgaben der Gemeinschaft notwendig. Bereits am Beispiel der Süderweiterung zeigte sich die enge Verbindung zwischen Reformdruck auf der einen und Erweiterungsprozess auf der anderen Seite – ein Zusammenhang, der sich vor allem im Kontext der Erweiterungen infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion als zentrale Triebfeder für die Systementwicklung der EU erweisen sollte.

In der Reformdiskussion erfolgte auf dem Mailänder Gipfel am 28./29. Juni 1985 trotz aller Querelen zwischen den Mitgliedstaaten ein entscheidender Schritt: Der Europäische Rat beschloss, eine Regierungskonferenz einzuberufen, in deren Rahmen die bestehenden Reformvorschläge präzisiert und entscheidungsreif gemacht werden sollten. Dieser

Durchbruch konnte vor allem auch deshalb erzielt werden, weil Bundeskanzler Helmut Kohl und Frankreichs Staatspräsident François Mitterrand schon vor dem Mailänder Gipfel vereinbart hatten, ein gemeinsames Konzept zur politischen Fortentwicklung vorzulegen. Beide machten öffentlich deutlich, dass sie den Weg zur Politischen Union Europas auch dann zu gehen bereit seien, wenn nicht alle EG-Mitglieder folgten.

Die Bundesregierung wollte den von allen Mitgliedern geteilten Wunsch, den Binnenmarkt endlich zu realisieren, nicht als Absichtserklärung versanden lassen. Dazu waren Änderungen der Römischen Verträge notwendig. Der EWG-Vertrag legte in zentralen Feldern des Binnenmarkts Einstimmigkeit fest. Dies hatte alle Bemühungen, den Binnenmarkt zu vollenden, bisher entscheidend beeinträchtigt. Hier sollte die Einführung von Mehrheitsentscheidungen wirksam Abhilfe schaffen. In einem zweiten Bereich erschienen Korrekturen der Römischen Verträge notwendig: bei den Kompetenzen des Europäischen Parlaments. Den direkt gewählten Repräsentanten der europäischen Bürger war noch immer eine effektive Mitwirkung in weiten Bereichen verwehrt. Angesichts vielfältiger Widerstände bei den Partnern schlug die deutsche Seite vor, wenigstens in wichtigen, ausgewählten Bereichen (unter anderem Erweiterung, Assoziierung) die Mitwirkung des Europäischen Parlaments zu verankern, um damit einen ersten Schritt auf dem Weg des Europäischen Parlaments zu einer echten Zweiten Kammer im Gesetzgebungsprozess der EG zu vollziehen. Daneben wurden die Bemühungen fortgesetzt, den politischen Rahmen des Integrationsprozesses zu festigen. Der dazu formulierte deutsch-französische Vertragsentwurf, der neben die Römischen Verträge gestellt werden sollte, versuchte, die bis dahin recht erfolgreiche Kooperation im Rahmen der EPZ in eine feste Form zu gießen und zu kodifizieren.

Der Mailänder Gipfel hatte also Weichen gestellt. Aber in welche Richtung und mit welcher Geschwindigkeit würde sich der europäische Zug nun in Bewegung setzen? Würde er einzelne Waggon abkoppeln, zumindest aber deren Bremsklötze entfernen? – Fragen, die in den Monaten zwischen Mailänder und Luxemburger Gipfel immer wieder aufgeworfen wurden. Die zwischen diesen beiden Gipfeln tagende Regierungskonferenz, an deren Vorbereitung und Durchführung alle zwölf EG-Mitgliedstaaten mitwirkten, erarbeitete schließlich die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die auf dem Luxemburger Gipfel am 2./3. Dezember 1985

verabschiedet wurde und deren Detailformulierungen die dazu ermächtigten Vertreter der Mitglieder in den Wochen danach endgültig fixierten. Langfristige und strukturelle Bedeutung erhielten folgende Elemente der EEA:

Der Binnenmarkt sollte bis zum 31. Dezember 1992 vollendet werden. Dieser Fahrplan war bereits im Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts vom Juni 1985 unter der Ägide von Kommissionspräsident Jacques Delors entwickelt worden. Im Weißbuch wurden sämtliche existierenden Hindernisse für einen wirklich freien Markt in der EG benannt und eine Gesamtstrategie zu dessen Verwirklichung vorgelegt.

Die Regierungskonferenz und der Luxemburger Gipfel fixierten für den Bereich des Binnenmarkts ein neues Beschlussverfahren und korrigierten so die Römischen Verträge. Dieses neue Verfahren sah zusätzliche qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat vor, stärkte die Stellung des Parlaments, formulierte jedoch zugleich eine Fülle von Ausnahmen, bei denen die Einstimmigkeitsregel bestehen bleiben sollte. Der Luxemburger Kompromiss blieb unangetastet.

Die Regierungskonferenz und der Luxemburger Gipfel setzten nicht den Weg der Schaffung neuer Organisationsformen fort. Sie betrieben vielmehr den Versuch einer Bündelung der bestehenden Organisationsvielfalt unter einem rechtlichen Dach: Die EEA führte die EPZ mit der EG zusammen. So gab die EEA dem Verfahren der EPZ eine rechtliche Form.

Die EEA legte weitere Kompetenzen der Gemeinschaft in Bereichen fest, die in den Römischen Verträgen nicht oder nur am Rande erwähnt worden waren, z.B. im Bereich der Umwelt-, der Forschungs- und Technologie- und der Sozialpolitik.

Im Februar 1986 wurde die EEA von – seit dem Beitritt Griechenlands Anfang 1981 – nunmehr zwölf Regierungen der Mitgliedstaaten unterzeichnet und trat am 1. Juli 1987 in Kraft. Und das Binnenmarktprogramm nahm Fahrt auf: Standen jahrelang Fragen der institutionellen Fortentwicklung, der Finanzausstattung und der Reform des Agrarmarkts im Vordergrund, so wurden diese nun abgelöst von einem zugkräftigen neuen Thema, der Vollendung des Binnenmarkts. „Europa '92“ hieß das Kürzel für diesen europapolitischen Motivationsschub. Die sozialpsychologische Kraft dieses Themenwechsels löste jedoch zu-