

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

Europa von A bis Z

Taschenbuch der europäischen Integration

14. 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: Julian Plottka

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

ISBN 978-3-8487-2654-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-6817-0 (ePDF)

14. Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Printed in Germany. Alle
Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wie-
dergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem
Papier.

Inhalt

Einleitung: die EU in Krisenzeiten	9
Europäische Einigung im historischen Überblick	15
Europa zum Nachschlagen	
A Afrikapolitik	55
Agenturen	58
Agrarpolitik	61
Antidiskriminierungspolitik	70
Asienpolitik	74
Assoziierungs- und Kooperationspolitik	77
Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken)	81
Ausschuss der Regionen	88
Außenhandelsbeziehungen	92
B Bankenunion	97
Beschäftigungspolitik	99
Bildungspolitik	103
Binnenmarkt	107
Brexit	111
C Charta der Grundrechte	112
D Deutschland in der EU	118
Differenzierte Integration	125
E Energiepolitik	132
Entscheidungsverfahren	137
Entwicklungszusammenarbeit	152
Erweiterung	156
Europäische Bürgerinitiative	165
Europäische Identität	167
Europäische Kommission	172
Europäische Menschenrechtskonvention	184
Europäische Nachbarschaftspolitik	189
Europäische Parteien	198
Europäische Union	205
Europäische Zentralbank	219
Europäischer Auswärtiger Dienst	222
Europäischer Rat	224

Europäisches Parlament	231
Europarat	242
Europaskeptizismus	248
F Fischereipolitik	250
Fiskalvertrag	253
Forschungs- und Technologiepolitik	255
G Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	260
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	276
Gerichtshof der Europäischen Union	287
Gesundheitspolitik	293
H Haushalt und Finanzen	296
Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	305
Humanitäre Hilfe	307
I Industriepolitik	309
Integrationstheorien	312
J Jugendpolitik	317
Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	320
Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	324
K Katastrophenschutz	328
Klimapolitik	330
Krise in der Eurozone	333
Kulturpolitik	337
L Lateinamerikapolitik	341
Lobbying und Interessenvertretung	344
M Menschenrechtspolitik	349
Mittelmeerpolitik	354
N Nationale Parlamente	359
O Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	362
P Präsident des Europäischen Rates	369
R Rat	372
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	380
Rechnungshof	382
S Sozialpolitik	385
Sportpolitik	390
Struktur- und Regionalpolitik	392
T Tourismuspolitik	401
U Umweltpolitik	403

Unionsbürgerschaft	406
V Verbraucherpolitik	411
Verkehrspolitik	414
Vertrag von Lissabon	416
W Wahlen zum Europäischen Parlament	423
Weltraumpolitik	431
Wettbewerbspolitik	434
Wirtschafts- und Sozialausschuss	438
Wirtschafts- und Währungsunion	441
Wirtschaftspolitik	445
Z Zuständigkeiten: Kompetenzen und Instrumente	451
Chronologie	464
Glossar aktueller Begriffe	487
Autoren	501
Abkürzungsverzeichnis	504
Sachregister	515

Einleitung: die EU in Krisenzeiten

Seitdem der Vertrag von Lissabon Ende 2009 das politische System der EU und die strategische Ausrichtung der Union neu justiert hat, befindet sie sich im Modus der Krisenbewältigung: Die Krise in der Eurozone ist noch immer nicht vollständig ausgestanden und erfordert weitere Reformanstrengungen, zugleich stellen der Ukraine-Konflikt und die steigenden Flüchtlingszahlen die Handlungsfähigkeit der EU auf eine Probe und zeigen neuen Reformbedarf auf. Die Instabilität im Nahen Osten fordert ebenso wie der Terrorismus des sog. Islamischen Staats (IS), der inzwischen Brüssel, Paris und Kopenhagen erreicht hat, eine sicherheitspolitische Antwort Europas. Im Inneren hat das kommende britische Referendum über die EU-Mitgliedschaft des Landes die Frage nach der endgültigen Gestalt der EU auf die tagespolitische Agenda gesetzt.

Zwischen Krisenpolitik und kontinuierlicher Reform sind lauter werdende Europaskeptiker ein Indikator dafür, dass immer mehr Bürger die EU für immer weniger verständlich halten. Das „Europa von A bis Z“ wendet sich daher an alle, die gezielt schnelle, umfassende und präzise Informationen zu zentralen Begriffen, Institutionen und Politikfeldern der europäischen Einigung suchen. Diese 14., aktualisierte und erweiterte Auflage informiert über die Grundzüge der europäischen Integration, Kernelemente des politischen Systems 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 Integration nach und bilanziert ihre Folgen. Mit 79 Beiträgen, verfasst von EU-Experten aus Praxis und Forschung, bildet **Europa zum Nachschlagen** das Kernstück des Taschenbuchs. Nach einer einheitlichen Systematik verfasst, analysieren und erklären die Beiträge Organe, Institutionen und Ämter sowie Gegenstand und Aufgaben der Europapolitik. Hinweise auf Vertragsgrundlagen, weiterführende Literatur sowie Internetseiten 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, die den gebündelten Zugang zu Politikfeldern und Problemzusammenhängen ermöglicht:

Überblicksartikel, Konzepte der europäischen Einigung, Formen der Integration und Desintegration

Brexit	S. 111	Europäische Union	S. 205
Deutschland in der EU	S. 118	Euroskeptizismus	S. 248
Differenzierte Integration	S. 125	Integrationstheorien	S. 312
Europäische Identität	S. 167	Vertrag von Lissabon	S. 416

Organe, Institutionen und Ämter der Europäischen Union

Agenturen	S. 58	Hoher Vertreter der Union für Außen- und	
Ausschuss der Regionen	S. 88	Sicherheitspolitik	S. 305
Europäische Kommission	S. 172	Präsident des Europäischen Rates	S. 369
Europäische Zentralbank	S. 219	Rat	S. 372
Europäischer Auswärtiger Dienst	S. 222	Rechnungshof	S. 382
Europäischer Rat	S. 224	Wirtschafts- und Sozial-	
Europäisches Parlament	S. 231	ausschuss	S. 438
Gerichtshof der Europäischen Union	S. 287		

Politische Infrastruktur

Europäische Parteien	S. 198	Nationale Parlamente	S. 359
Lobbying und Interessenvertretung	S. 344		

Grundlagen und Verfahren der Europäischen Union

Entscheidungsverfahren	S. 137	Wahlen zum Europäischen Parlament	S. 423
Europäische Bürgerinitiative	S. 165	Zuständigkeiten:	
Haushalt und Finanzen	S. 296	Kompetenzen und Instrumente	S. 451

Politikbereiche der Europäischen Union
Wirtschaft und Währung

Bankenunion	S. 97	Wettbewerbspolitik	S. 434
Binnenmarkt	S. 107	Wirtschafts- und	
Europäische Zentralbank	S. 219	Wahrungunion	S. 441
Fiskalvertrag	S. 253	Wirtschaftspolitik	S. 445
Krise in der Eurozone	S. 333		

Sektorpolitiken

Agrarpolitik	S. 61	Sportpolitik	S. 390
Energiepolitik	S. 132	Struktur- und Regional-	
Fischereipolitik	S. 250	politik	S. 392
Forschungs- und		Tourismuspolitik	S. 401
Technologiepolitik	S. 255	Umweltpolitik	S. 403
Industriepolitik	S. 309	Verkehrspolitik	S. 414
Klimapolitik	S. 330	Weltraumpolitik	S. 431

Soziales und Kultur

Antidiskriminierungs-		Jugendpolitik	S. 317
politik	S. 70	Kulturpolitik	S. 337
Beschäftigungspolitik	S. 99	Sozialpolitik	S. 385
Bildungspolitik	S. 103	Verbraucherpolitik	S. 411
Gesundheitspolitik	S. 293		

Justiz und Inneres

Asyl-, Einwanderungs-		Justizielle Zusammen-	
und Visapolitik	S. 81	arbeit in Zivilsachen	S. 324
Charta der Grundrechte	S. 112	Raum der Freiheit, der	
Justizielle Zusammen-		Sicherheit und des Rechts	S. 380
arbeit in Strafsachen	S. 320	Unionsbürgerschaft	S. 406

Außenbeziehungen, Erweiterung, Sicherheit

Afrikapolitik	S. 55	Gemeinsame Außen- und	
Asienpolitik	S. 74	Sicherheitspolitik	S. 260
Assoziierungs- und Koope- rationspolitik	S. 77	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	S. 276
Außenhandelsbe- ziehungen	S. 92	Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	S. 305
Entwicklungszusammen- arbeit	S. 152	Humanitäre Hilfe	S. 307
Erweiterung	S. 156	Katastrophenschutz	S. 328
Europäische Nachbarschafts- politik	S. 189	Lateinamerikapolitik	S. 341
Europäischer Auswärtiger Dienst	S. 222	Menschenrechtspolitik	S. 349
		Mittelmeerpolitik	S. 354

Weitere Organisationen

Europäische Menschenrechtskonvention	S. 184
Europarat	S. 242
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	S. 362

Die **Chronologie** gibt detailliert Auskunft über die zentralen Etappen der europäischen Integration – von den Anfängen bis zur Gegenwart. Das **Glossar** bietet darüber hinaus kurze Definitionen von Begriffen aus den aktuellen europapolitischen Debatten zur Krise in der Eurozone, zur Asyl- und Flüchtlingspolitik, zu den EU-Freihandelsabkommen sowie zur Ukraine-Krise, die in den Beiträgen des **Europas zum Nachschlagen** diskutiert werden, aber nicht als eigenes Schlagwort auftauchen. Verweise mit Angaben zu den Seitenzahlen → ermöglichen es, die entsprechenden Beiträge direkt nachzuschlagen.

Zur Entstehung des Taschenbuchs

Das „Europa von A bis Z“ ist ein Projekt des Instituts für Europäische Politik (www.iep-berlin.de), das in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München (www.cap-lmu.de) und dem Jean Monnet Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Universität zu Köln (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

14 Auflagen, durch die Übersetzung einer leicht gekürzten Fassung in viele Amtssprachen der EU 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 Julian Plottka 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 v.a. 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 sollte Alternative zur abgelehnten nationalistischen Herrschaft sein.
- 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 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.
- 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 Weltmächte USA und UdSSR zeigten Maßstäbe für neue internationale

Machtgrößen, die weit über die Einheiten der vergleichsweise kleinen europäischen Staaten hinausgewachsen waren. Die westeuropäischen Staaten hofften, durch die politische Einigung vieles von der Macht zurückzuerlangen, 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 des Europarates sein sollte. Churchill sprach von einer Union aller beitriftswilligen 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 die europäische 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 auszuschalten.

Diese gemeinsame Grundhaltung verhinderte jedoch nicht, dass sich nach Gründung des Europarates am 5. Mai 1949 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 politischen Notwendigen und Möglichen – dies hat den Nebeneffekt, dass sie dem

Laien oft als plan- und ziellos erscheint. Die tiefere Logik erschließt sich oftmals nicht, erst das Gesamtbild mag weiterhelfen. 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 von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden 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 einer europäischen Föderation. Die perzipierte deutsche Bedrohung Frankreichs sollte so ebenfalls ausgeschlossen und zusätzlich eine Mitverfügung Frankreichs über die deutschen Kohlereserven gesichert werden.

Adenauer sprach sich für den Schuman-Plan aus: Zum einen diene er der deutsch-französischen Verständigung und zum anderen ermögliche er der noch nicht souveränen Bundesrepublik Deutschland, auf der internationalen Bühne Verhandlungen zu führen. Der EGKS-Vertrag 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 „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 gelungen. Man war dabei dem funktionalistischen Integrationsstyp gefolgt, der davon ausgeht, dass sich durch die Integration einzelner Sektoren ein sachlogischer Druck zur Übertragung immer weiterer Funktionen ergibt, bis sich eine umfassende Union erreichen lässt. In diese Richtung erfolgten schon bald erste Schritte.

Europäische Verteidigungsgemeinschaft und Europäische Politische Gemeinschaft

Am 27. Mai 1952 unterzeichneten Vertreter der sechs Mitgliedstaaten (MS) der EGKS den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Die Initiative ging auf den damaligen französischen Premierminister René Pleven zurück, der eine gemeinsame europäische Armee unter einem europäischen Verteidigungsminister anstrebte. Dieser Ansatz berührte mit den Streitkräften einen Bereich 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 folgte ein 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 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 MS, die Anhebung des Lebensstandards und die Steigerung der Beschäftigung sollten weitere Ziele der EPG sein.

Der am 10. März 1953 vorgelegte Verfassungsentwurf sah 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 die EGKS und die EVG integrieren sowie 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 Verhandlungen 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 die EPG wurde vorerst aufgegeben. Danach erfolgte der Rückgriff auf das in Ansätzen bewährte funktionalistische Modell, wenn auch mit stark föderalistischen Begleitüberlegungen. EWG und Euratom setzten die sektorale Integration fort. Doch der Versuch der Verfassungsgebung wurde in der Folgezeit nie ganz aufgegeben, bis hin zum Verfassungsprozess zur Jahrtausendwende.

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 die am 25. März 1957 unterzeichneten „Römischen Verträge“ zur Gründung der EWG und der Euratom. Die EGKS-Gründerstaaten strebten im Rahmen der EWG eine Zollunion an, die Handelshemmnisse abbauen und einen gemeinsamen Außenzoll ermöglichen sollte. 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 versch. Politiken vorzunehmen. Organisatorisch orientierte sich die EWG an der EGKS. Die Kommission erhielt gewissermaßen die Exekutivgewalt, der Ministerrat fungierte als Legislative, die Versammlung debattierte und sorgte für die Verbindungen zu den nationalen Parlamenten, der Gerichtshof kontrollierte die Anwendung des Vertrags. Euratom diente dem Zweck, Aufbau und Entwicklung der Nuklearindustrie 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 EWG und Euratom zusammenhängen, belegt die enge Verknüpfung im Sinne der politischen Verhandlungsstrategie, „europäische Pakete“ zu schnüren. Die Interessen und Einzelkonflikte blieben nicht unverbunden nebeneinander stehen, sondern wurden in einen dichten politischen Zusammenhang gestellt: Euratom kommt nur zustande, wenn der Gemeinsame Markt realisiert wird. In der Schnürung des Pa-

kets werden selbst gegenläufige Interessen europapolitisch produktiv. Was als Einzelvorstoß aussichtslos erscheint, kann im Gesamttabelleau 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 MS hart aufeinander: Frankreichs Interesse an einem Schutzzaun um die eigene Wirtschaft und an der Kontrolle der Atompolitik, v.a. des östlichen Nachbarn, bei gleichzeitiger Aussparung der militärischen Atomkomponenten aus der Gemeinschaftsbildung; das deutsche Interesse an ungehinderter Bewegung im Gemeinsamen Markt. All dies prägte in einer ungewöhnlichen dokumentarischen Dichte die Verhandlungen der 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 Erweiterung 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 MS in zentralen Politikfeldern vornahm. Die Idee einer politischen Integration wurde aber 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 bereits in den 1960er Jahren als zunehmend schwierig erwies – erfolgte ein neuer Versuch, einen politischen Rahmen für die Integration zu schaffen. Die Fouchet-Verhandlungen, benannt nach dem französischen Diplomaten Christian Fouchet, auf Basis eines Beschlusses der Bonner Gipfelkonferenz vom 18. Juli 1961 folgten nun nicht dem früheren supranationalen, konstitutionellen, sondern dem intergouvernementalen Konzept, das die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen ins Zentrum rückt. Die Fouchet-Pläne sahen ein Verfahren lockerer politischer Abstimmung der MS der EWG vor, das eher herkömmlichen internationalen Prozeduren entsprach.

Als man sich 1962 weder über eine solche Perspektive noch über den möglichen Beitritt Großbritanniens einigen konnte, waren die Fouchet-

Verhandlungen gescheitert. Doch die Integration brach sich in einer „Ersatzlösung“ Bahn: Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag (Élysée-Vertrag) wurde am 22. Januar 1963 von Adenauer und de Gaulle in der Absicht unterzeichnet, zunächst zwischen ihren Ländern eine dichte politische Zusammenarbeit als Motor der politischen Union zu schaffen, der sich auf Dauer die übrigen MS der EWG nicht würden entziehen können. Die politische Verbindung sollte eine sicherheitspolitische Komponente umfassen. Selbst wenn Initiativen wie die Fouchet-Pläne scheiterten, dachte die Integration immer auch in Alternativen.

Ein Einbruch in der Erfolgsgeschichte der europäischen Integration geschah mit dem „Luxemburger Kompromiss“ von 1966. Wie vertraglich vorgesehen wären ab dem 1. Januar 1966 im Rat 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 ab 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 dies aber nicht gelänge, ging Frankreich davon aus, dass jeder MS eine Veto-Position besitze, falls vitale Interessen berührt seien. Die restlichen fünf MS dagegen wollten die vertraglich vorgesehenen Abstimmungsprozeduren verwirklichen. In der Interpretationsgeschichte des Luxemburger Kompromisses gelang es Frankreich, seine Sicht durchzusetzen, sodass danach faktisch jeder MS ein Veto hatte. Im Rat blieben daher viele Entwicklungsfäden einer dynamischen Integrationspolitik hängen.

Unter Führung de Gaulles lehnte Paris darüber hinaus auch die autonome Zuständigkeit der EWG in bestimmten Fragen sowie den Beitritt Großbritanniens 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 EG. Die Beitrittsverhandlungen mit Dänemark, Großbritannien, Irland und Norwegen konnten am 22. Januar 1972 mit Unterzeichnung der Beitrittsverträge abgeschlossen werden. Volksabstimmungen in drei der Länder ergaben Mehrheiten für einen Beitritt, die norwegische Bevölkerung lehnte die EG-Mitgliedschaft ab. Anfang der 1970er Jahre war die EG damit von sechs auf neun MS angewachsen.

Die Krisen der 1960er Jahre hatten zunehmend zu einem Rückgriff auf intergouvernementale Strukturen geführt. Vertiefungsschritte schienen nur dann möglich, wenn jedem MS ein Veto in der Hinterhand verblieb. So beschlossen etwa die EG-Außenminister am 27. Oktober 1970 auf Grundlage des Davignon-Berichts die Grundsätze und Verfahrensweisen der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ). Die EPZ mit stark intergouvernementalem Charakter sollte das zentrale Instrument der Koordinierung der Außenpolitiken der MS der EG sein. 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 erhalten.

Mit der Erfüllung der zentralen Pfeiler der Römischen Verträge – der Einrichtung gemeinsamer Institutionen, der Vergemeinschaftung 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:

1974 wurde der Europäische Rat (ER) durch einen Beschluss der Staats- und Regierungschefs der EG begründet. Dieser sollte in Zukunft mind. zweimal jährlich tagen und die Grundlinien der EG-Politik festlegen. Die Schaffung des ER war nicht zuletzt eine Reaktion auf die Führungsschwäche der Kommission, die zunehmend den Konflikt mit dem Rat scheute. Darüber hinaus fand vom 7.-10. Juni 1979 die erste Europawahl in den damals neun MS statt. Erstmals konnten die Bürger der EG direkt Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Politik nehmen, auch wenn das Europäische Parlament (EP) zu diesem Zeitpunkt noch vergleichsweise schwache Kompetenzen besaß. Der erste Schritt hin zu einem von den Bürgern legitimierten europäischen Einigungswerk war getan. Europa fand seitdem nicht mehr nur am Verhandlungstisch statt und ab sofort musste der Willen der Bürger Europas stärker einbezogen werden. Die Entstehung 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 Ratsentschließungen vom März 1971 und 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 MS auf die Gemeinschaftsorgane. Die Umsetzung 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 MS verhinderten jedoch die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und das angestrebte gemeinschaftliche Festkurssystem. Die Bekämpfung der Inflation in den MS seit Mitte der 1970er Jahre 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 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 EP, speziell in der Haushaltspolitik: Mit der 1970 beschlossenen stufenweisen Einführung von Eigenmitteln für die EG-Finanzierung bis 1975 wurden Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- und Ausgleichsbeträge aus der gemeinsamen Agrarpolitik, Zölle des gemeinsamen Zolltarifs, Abgaben an die EG sowie ein Mehrwertsteueranteil aus den MS zu den Einnahmequellen der EG. Rat und EP bilden die Haushaltsbehörde, wobei der Rat für die obligatorischen Ausgaben (weitgehend Agrarmarktgelder), das EP hingegen für die nichtobligatorischen zuständig war. Seit 1975 wird der Haushalt nur mit der Unterschrift des Präsidenten des EP rechtsgültig, was ein Veto bei entsprechenden Mehrheiten im EP einschließt. Die Aufteilung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon 2009 aufgehoben.

Trotz der Fortschritte in Einzelbereichen blieben Unsicherheiten in der großen Zielperspektive bestehen. Daher beauftragten die Staats- und Regierungschefs 1974 den damaligen belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans, ein Gesamtkonzept zur Umwandlung der EG in eine „Europäische Union“ zu erarbeiten. Der am 29. Dezember 1975 vorgelegte Be-

richt enthielt u.a. 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 hervor, wenn erforderlich mit „zwei Geschwindigkeiten“. In der Folgezeit versäumten es die MS jedoch, aus dem Bericht ein konkretes Programm zur Schaffung der EU vorzulegen und umzusetzen.

Eine Bestandsaufnahme des europäischen Integrationsprozesses Ende der 1970er Jahre zeigt neben Erfolgen auch Versäumnisse. Zweifellos hatte die EG die Grundfreiheiten weitgehend verwirklicht, einen gemeinsamen Zolltarif eingeführt, die Vergemeinschaftung zentraler politischer Bereiche vollzogen und zum wirtschaftlichen Wohlstand sowie 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 MS bereit waren, gezielt über die vertraglich fixierten Politikbereiche hinauszugreifen, wenn es sinnvoll erschien. Dies traf insb. für die Etablierung neuer Instrumente und Institutionen zu, die z.T. neben der EG, aber in enger politischer Zuordnung eingerichtet worden waren (z.B. die EPZ, der ER 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 Problemkatalog 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 EG 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 Probleberg erhöhten den Reformdruck.

Die Wirtschaft aller MS 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 Weltwirtschaft 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 EG bes. ungünstig auf die Handlungsfähigkeit aus. Die Kommission war zu einem Verwaltungszentrum der intergouvernementalen Kooperation geworden. Die Arbeit des Rates als zentralem Entscheidungsorgan war durch mangelhafte Effektivität gekennzeichnet. Es verschwamm im Halbdunkel des geheimen Beschlussverfahrens und zu Hause in der kollektiven Regierungsverantwortlichkeit.

Der EG-Haushalt war seit vielen Jahren mit strukturellen Mängeln belastet. Die EG hatte mittlerweile die Grenze ihrer Finanzierbarkeit erreicht. Das verfügbare Finanzvolumen war mit Blick auf die anstehenden Aufgaben zu knapp bemessen. V.a. die Konzentration von etwa zwei Dritteln aller Ausgaben auf den Agrarmarkt schränkte die Möglichkeiten zu einer aktiven Europapolitik in den anderen Bereichen drastisch ein. Das Wort von der „Eurosklерose“ 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 EG musste Wege finden, um ihre Identität zu stärken und damit gegenüber Einzelinteressen von MS oder starken gesellschaftlichen Interessenvertretern durchsetzungsfähiger zu werden.
- Das institutionelle Gefüge 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 EP sowie die Steigerung des Anteils der Regional- und Sozialpolitik am Gesamthaushalt der EG waren überfällig.
- Die EG sah sich gezwungen, einen größeren Beitrag zum innergemeinschaftlichen Ressourcentransfer zu leisten. Die MS standen damit vor der Aufgabe, für einen höchst unterschiedlich strukturierten Wirtschaftsraum eine gemeinsame Strukturpolitik zu entwerfen.
- Der EG 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. Er 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 ER, die Steigerung der Effizienz im Entscheidungsprozess durch den Ausbau der Führungsposition des ER, durch Kompetenzerweiterungen des EP und durch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip des Rates, die Einbeziehung der Sicherheitspolitik in die EPZ sowie eine engere Zusammenarbeit im kulturellen und 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, in dessen Verlauf sich bald herausstellte, dass die konsensfähigen Bereiche enger abzustecken waren, als es die Autoren zunächst annahmen. Der Gedanke, einen Vertrag zu schließen, wurde frühzeitig aufgegeben.

Die europäische Tagespolitik brachte Anfang der 1980er Jahre Bewegung in die Reformdebatte: In der Frage der Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat kam es zu einem Präzedenzfall. Die Landwirtschaftsminister waren nicht in der Lage, sich auf die Agrarpreise zu einigen.

Insb. Frankreich pochte auf eine Einhaltung des Luxemburger Kompromisses und Großbritannien machte eine Blockade der Agrarpreise zum Vehikel seiner Haushaltsforderungen. Sein Veto diente als Hebel für Forderungen, die nicht im Zusammenhang mit der Entscheidungsmaterie standen. Da Großbritannien nicht bereit war nachzugeben, entschied der Rat mit der laut Vertrag erforderlichen qualifizierten Mehrheit. Dänemark, Griechenland und Großbritannien nahmen an der Abstimmung nicht teil. Damit hatte eine subtile Verschiebung der politischen Akzente stattgefunden: Die Feststellung des Gemeinschaftswillens wurde zwar nicht schematisch unter das kompromisslose Diktat der Mehrheit, aber auch nicht mehr automatisch dem Veto der Minderheit unterworfen. Entscheidend war v.a. die französische Interpretation der Mehrheitsabstimmung im Rat: Der Luxemburger Kompromiss gebe jedem MS 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 MS die Möglichkeit zu geben, das Funktionieren der Gemeinschaftsverfahren 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 nicht im luftleeren Raum abspielten, sondern konkrete Bezüge zur europäischen Politik besaßen: Der Problemdruck machte Reformen schlicht unausweichlich.

Das EP beteiligte sich intensiv an den Reformdiskussionen. Dabei entwickelte es Überlegungen von sehr unterschiedlicher Reichweite. Bei allen Initiativen war es jedoch bemüht, seine politische Rolle zu stärken, die Effizienz seiner Verfahren zu verbessern und durchgreifenden Kompetenzerweiterungen den Weg zu ebnet. Von bes. Ehrgeiz war zweifellos das Vorhaben, eine europäische Verfassung auszuarbeiten. Der institutionelle Ausschuss unter Vorsitz von Altiero Spinelli erarbeitete den Entwurf eines Vertrags zur Gründung der EU, der am 14. Februar 1984 im EP angenommen wurde. Der Text blieb aber in den Debatten in den MS hängen. Nutzlos war die Spinelli-Initiative jedoch nicht: Sie wurde zu einem der Auslöser für die Einheitliche Europäische Akte (EEA), mit der Ende der 1980er Jahre das große Werk der Binnenmarktvollendung organisiert wurde.

1984 wurde auch mit der Spirale dramatischer Kostenexplosion auf dem Agrarsektor gebrochen. Wenn auch nur vorsichtig und sektoral begrenzt wurde ein Ende der unbegrenzten Absatzgarantie eingeleitet. Nach Vorvereinbarungen der Agrarminister in Bezug auf die Überproduktion bei Milch und Getreide sowie den Abbau der Währungsausgleichsbeträge fixierte der Gipfel von Fontainebleau am 25./26. Juni 1984 unter Hinzufügung von Ausnahmeregelungen für Irland die Vereinbarungen und beschränkte die Garantiemengen für Milch. Der ER einigte sich daneben auf eine vorläufige Lösung des seit Jahren schwelenden Haushaltskonflikts. Bis dahin hatte man jährlich ad hoc eine Minderung der britischen Haushaltsbelastungen 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.

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. Dennoch wurde die Süderweiterung als selten gewordenes Erfolgserlebnis der Europapolitik feierlich begrüßt. Doch die politische Architektur der EG wandelte sich durch die Erweiterungen: Der gemeinsame Entwicklungstrend mit der Perspektive der politischen Einigung Europas war einem stärker ökonomisch akzentuierten Ansatz gewichen. Die Süderweiterung verschob nun nicht nur die Akzente in Richtung Mittelmeer, sondern machte auch eine Erhöhung der Ausgaben notwendig. Schon hier zeigte sich die enge Verbindung zwischen Reformdruck und Erweiterungsprozess – ein Zusammenhang, der sich v.a. im Kontext der Osterweiterungen 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 MS ein entscheidender Schritt: Der ER beschloss, eine Regierungskonferenz einzuberufen, in deren Rahmen die bestehenden Reformvorschläge präzisiert und entscheidungsreif gemacht werden sollten. Dieser Durchbruch konnte v.a. auch deshalb erzielt werden, weil Bundeskanzler Helmut Kohl und Frankreichs Staatspräsident François Mitterrand schon zuvor vereinbart hatten, ein gemeinsames Konzept zur politischen Fortentwicklung vorzu-

legen. Beide machten öffentlich deutlich, dass sie den Weg zur Politischen Union auch dann zu gehen bereit seien, wenn nicht alle MS folgten.

Die Bundesregierung wollte den von allen MS 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 sollten Mehrheitsentscheidungen Abhilfe schaffen. Auch bei den Kompetenzen des EP erschienen Korrekturen der Römischen Verträge notwendig: 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 (u.a. Erweiterung, Assoziierung) die Mitwirkung des EP zu verankern, um damit einen ersten Schritt auf dem Weg des EP 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 zu kodifizieren.

Der Mailänder Gipfel hatte Weichen gestellt. Aber in welche Richtung und mit welcher Geschwindigkeit würde sich der europäische Zug nun in Bewegung setzen? Würde er einzelne Waggons abkoppeln, zumindest aber deren Bremsklötze entfernen? Diese Fragen wurden in den Monaten zwischen Mailänder und Luxemburger Gipfel immer wieder aufgeworfen. Die in dieser Zeit tagende Regierungskonferenz, an deren Vorbereitung und Durchführung alle – seit dem Beitritt Griechenlands 1981 – zwölf MS mitwirkten, erarbeitete die EEA, die auf dem Luxemburger Gipfel am 2./3. Dezember 1985 verabschiedet wurde und deren Detailformulierungen die dazu ermächtigten Vertreter der MS 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. Dort wurden sämtli-