

§80 Die Europäische Union und ihre föderale Gestalt. Historische Entwicklung, gegenwärtige Ausprägung und künftige Herausforderungen

Werner Weidenfeld

Inhalt

A. Einleitung	3
B. Das Fehlen der konzeptionellen Dynamik	4
C. Die Anfänge der Integration	5
D. Die Römischen Verträge	8
E. Erfolge, Krisen und Reformversuche in den 1960er und 1970er Jahren	9
F. Der Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte	13
G. Das Ende der Spaltung und die Erweiterung der Union	18
H. Die Begründung der EU mit dem Vertrag von Maastricht	20
I. Der Vertrag von Amsterdam: ungenutzte Chance zur Kurskorrektur	22
J. Der Drittversuch von Nizza	23
K. Von der Europäischen Verfassung zum Vertrag von Lissabon	25
L. Die Inhalte des Vertrags von Lissabon: ein historischer Schritt mit Schwächen	29
M. Die Rückkehr zu den geistigen Grundlagen?	33
Schrifttum	35

A. Einleitung

Die **Europäische Union** ist im Laufe der Jahrzehnte von ursprünglich sechs auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen. In der institutionellen Struktur wie in der Ausgestaltung der Politikbereiche ist deren Zusammenwirken von den geistigen Grundlagen des Föderalismus geprägt. Trotzdem gab es keinen einheitlichen ordnungspolitischen Entwurf für die Europäische Union, nach dem sie ihre Entwicklung

W. Weidenfeld (✉)

Direktor des Centrums für Angewandte Politikforschung (C·A·P), Maria-Theresia-Str. 21, 81675 München, Inhaber des Lehrstuhls für Politische Systeme und Europäische Einigung am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München, Deutschland

E-Mail: werner.weidenfeld@lrz.uni-muenchen.de

hätte systematisch gestalten können. Mehr als ein halbes Jahrhundert nach Unterzeichnung der Römischen Verträge erscheint es deshalb legitim, ja notwendig, die Frage nach der konzeptionellen Entwicklungsstufe des europäischen Integrationsprozesses zu stellen. Wo ist der europapolitische Status quo unserer Tage im Koordinatensystem der politischen Entwürfe einzuordnen? Hat sich die Dynamik der Gründerideen erschöpft, oder haben wir bisher nur eine erste Epoche eines großen historischen Werkes der Vergemeinschaftung Europas erlebt? Welche Leitbilder haben sich als orientierungskräftig erwiesen und welche Integrationsmethoden sind künftig weiterzuverfolgen? Welche integrationspolitischen Herausforderungen ergeben sich für die Zukunft?

- 2 Diese Fragen drängen sich im Blick auf den Versuch einer **Bestandsaufnahme** der europäischen Integration geradezu auf – und dennoch klingen sie im Konzert der aktuellen europapolitischen Kontroversen merkwürdig fremd und entrückt. Da ist viel von technischen Vertragsbestimmungen die Rede, von detaillierten Finanzplanungen oder komplizierten Machtspielen. Der Reformprozess der Europäischen Union, der mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 eine entscheidende Hürde genommen hat, hat gezeigt: diffus verästelte Einzelfragen und hochkomplexe Entscheidungsprozesse verstellen seit langem den Blick auf die großen Linien der konzeptionellen Zusammenhänge.

B. Das Fehlen der konzeptionellen Dynamik

- 3 Fast unbemerkt ist die Diskussion um die **großen europapolitischen Entwürfe** im hektischen Ringen um Millimeter-Entscheidungen versandet.¹ Es bedarf schon eines historisch geschärften Erinnerungsvermögens, um sich die wesentlichen geistig-politischen Kontroversen zu vergegenwärtigen: Föderalismus oder Funktionalismus, Nation oder Integration, Freihandel oder Zollunion, Konstitutionalismus oder Konzert der Staaten, westeuropäische Einheit oder gesamteuropäische Lösung, kontinentaleuropäischer Ansatz oder atlantische Perspektive.² Diese grundlegenden Alternativen entsprangen nicht einfach den Stimmungen des Augenblicks, sondern sie waren eingebettet in die breiten kulturellen Traditionsströme des 19. und 20. Jahrhunderts. Sie boten europapolitische Orientierungen, stellten ein Arsenal von Maßstäben und Kriterien bereit auch dort, wo sie nicht realisiert wurden oder wo man kritischen Widerspruch anmeldete. Denn die tagespolitischen Einzelentscheidungen

¹ Vgl. z. B. *Hierzinger/Pollack* (Hrsg.), *Europäische Leitbilder*. FS f. H. Schneider, 2001; *Marhold* (Hrsg.), *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, 2001; *Schneider*, *Leitbilder der Europapolitik* Bd. 1, 1977; *ders.*, *Integration* 1/78, 3-16; *Lipgens*, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik, 1945-1950, Erster Teil 1945-1947*, 1977; *Schwarz* (Hrsg.), *Der Aufbau Europas, Pläne und Dokumente 1945-1980*, 1980.

² *Bieling/Lerch* (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, 2. Auflage 2006; *Giering*, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrations-theorie im Prozess der Europäischen Integration*, *Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung* Bd. 1, 1997; *Jachtenfuchs/Kohler-Koch*, *Europäische Integration*, 1996; *Weidenfeld/Wessels*, *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 2009.

konnten in Bezug gesetzt werden zu diesen größeren Interpretationsrahmen, in denen sie einzuordnen waren und in denen ihre Wichtigkeit zu bemessen gewesen ist.

Dies alles soll nicht bedeuten, dass der konkrete Verlauf der integrationspolitischen Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg aus einem vorbereiteten Konzept heraus erfolgte und einfach einen in sich schlüssigen geistigen Entwurf realisierte. Dazu waren zu unterschiedliche Interessen und Wünsche am Werk. Es kennzeichnet geradezu den Schlüssel zu den Integrationserfolgen der **Nachkriegszeit**, dass der Gedanke der europäischen Einigung zu keinem Zeitpunkt mit nur einem einzigen politischen Konzept oder einem einzigen Modell gekoppelt war. Ohne eine starre Fixierung an ein geschlossenes Modell konnte der Einigungsprozess je nach gegebener Situation an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen, Zustimmung gewinnen und von dort aus neue Fortschritte zu erzielen versuchen.

Um neue Projekte zu schmieden, bedarf es der Selbstvergewisserung von europäischer Kultur und Identität. Der Blick auf das Große und Ganze, auf mehr als 50 Jahre Integration, zeigt, dass der **europäische Einigungsprozess** zu allen Zeiten jenseits aller Detailfragen immer auch beseelt war von gemeinsamen Zielen und Werten, von einer politischen Vision: Frieden und Wohlstand, Freiheit und Mobilität, Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus und einem toleranten Miteinander.³ In Zeiten, in denen wir Geschichte im Zeitraffer erleben und das Neue morgen schon veraltet ist, tut man gut daran, sich von Zeit zu Zeit auf einen Kern von Gemeinsamkeiten zu berufen. Sich zu verständigen über die Motive und Interessen von zunächst sechs Staaten Europas, nach dem Zweiten Weltkrieg den Weg der Integration zu beschreiten, den Gründungsakt und die Etappen der Entwicklung nachzuvollziehen, sich das Ende der Spaltung des europäischen Kontinents in Erinnerung zu rufen und schließlich einen Blick in die Zukunft zu wagen – dies kann jenseits aller wichtigen Detailfragen ein Beitrag sein zu einem gemeinsamen Verständnis europäischer Integrationsgeschichte. Nicht im Sinne einer Musealisierung und Verklärung, sondern einer Verständigung über einen Weg, der noch nicht abgeschlossen ist, sondern weiter beschritten werden muss.

C. Die Anfänge der Integration

Aus den Ruinen des zweiten Weltkrieges war eine breite Volksbewegung entstanden, die sich der Idee vom vereinten Europa verschrieben hatte. *Winston Churchill* brachte diese Orientierung an einer Vision der „**Vereinigten Staaten von Europa**“ in seiner Züricher Rede vom 19. September 1946 zum Ausdruck. Der ehemalige britische Premierminister sprach von einer Union aller beitrittswilligen Staaten Europas unter der Führung Frankreichs und Deutschlands, deren erster Schritt die Gründung eines Europarats sein sollte. Verschiedene Europagruppen, die vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts nachhaltigen Auftrieb erhielten, luden

³ *Brunn*, Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, 2002; *Gasteyger*, Europa zwischen Spaltung und Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945-2005, 2006; *Judt*, Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, 2006; *Weidenfeld/Wessels*, Jahrbuch der europäischen Integration 1980-2009, 1981 ff.

an der Einigung Westeuropas interessierte Verbände und Persönlichkeiten zu einem Europäischen Kongress ein, der vom 7. bis 10. Mai 1948 in Den Haag stattfand. Unter den 800 Teilnehmern befanden sich bekannte Politiker wie *Robert Schuman*, *Leon Blum*, *Alcide de Gasperi*, *Paul-Henri Spaak* und *Konrad Adenauer*. Der **Europa-Kongress**, der große öffentliche Aufmerksamkeit erfuhr, war von der Kontroverse zwischen Föderalisten und Unionisten gekennzeichnet, deren zentraler Streitpunkt die Frage des Souveränitätsverzichts der nationalen zu Gunsten der europäischen Ebene war. In seiner einstimmig verabschiedeten „Politischen Erklärung“ forderte der Kongress den politischen und wirtschaftlichen Zusammenschluss europäischer Staaten unter begrenzter nationaler Souveränitätsbeschränkung, wobei die Finalität des Einigungsprozesses mit der Kompromissformel „Union oder Föderation“ bewusst offen gehalten wurde.⁴ Die auf dem Europa-Kongress lancierte Initiative zur Einberufung einer „Europäischen Versammlung“ führte schließlich zur ersten umfassenden, genuin europäischen Staatenorganisation nach dem zweiten Weltkrieg: am 5. Mai 1949 wurde der Europarat gegründet, der insbesondere auf Grund des Drucks Großbritanniens auf intergouvernementalen Prinzipien basierte.

7 Auf amerikanische Initiative hin war bereits am 16. April 1948 im Zusammenhang mit der Durchführung des **Marshall-Plans** die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC, ab 1961 OECD) gegründet worden. Im selben Jahr hatten Frankreich, Großbritannien und die Beneluxstaaten im Brüsseler Pakt eine intergouvernementale Zusammenarbeit auf sicherheitspolitischem Gebiet eingeleitet. Dieses ursprünglich gegen eine mögliche deutsche Aggression gerichtete Bündnis wurde 1954 um Italien und die Bundesrepublik erweitert und zur **Westeuropäischen Union** umgewandelt.

8 Während Bemühungen, dem Europarat eine föderalere Ausrichtung zu geben, scheiterten, führte eine Initiative des französischen Außenministers *Robert Schuman* (**Schuman-Plan** vom 9. Mai 1950) schließlich zu sektoral begrenzter, aber supranationaler Integration. Vertreter der sechs Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und der Niederlande unterzeichneten am 18. April 1951 den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (**EGKS**, auch Montanunion genannt). Die Grundidee stammte vom französischen Planungskommissar *Jean Monnet*. Die EGKS 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

⁴ *Burgess*, in: Wiener/Diez (Hrsg.), *European Integration Theory*, 2009, S. 25 ff.; *Fischer*, in: Mergedant (Hrsg.), *Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II*, 2002; *Friedrich*, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, 1968; *Große Hüttmann/Fischer*, in: Bieling/Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* 2. Auflage 2006; *Hrbek*, ZSE 2003, 430 ff.; *Nicolaidis/Howse* (Hrsg.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, 2001; *Piazolo/Weber* (Hrsg.), *Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union?*, 2004; *Schneider/Wessels*, *Föderale Union – Europas Zukunft? Analyse, Kontroversen, Perspektiven*, 1994; *Serfaty*, *The European Finality Debate and Its National Dimension*, 2003.

ebenfalls ausgeschlossen werden und zusätzlich eine Mitverfügung Frankreichs über die deutschen Kohlereserven gesichert werden.

Der deutsche Bundeskanzler *Konrad 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, auf der internationalen Bühne Verhandlungen zu führen. 9

Mit der EGKS war erstmals die **supranationale Organisation** eines zentralen Politikbereichs in bislang nationalstaatlicher Kompetenz gelungen. Man war dabei nach der funktionalistischen Integrationsmethode 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. 10

Am 27. Mai 1952 unterzeichneten die sechs Mitgliedstaaten der EGKS den Vertrag zur Errichtung der **Europäischen Verteidigungsgemeinschaft** (EVG). Die Anregung zu diesem Vorhaben ging auf den damaligen französischen Premierminister *René Plevin* zurück, der eine gemeinsame europäische Armee unter einem europäischen Verteidigungsminister anstrebte. Über die EVG, die eine Teilnahme der Bundesrepublik mit eingeschränkten Rechten vorsah, wollte Frankreich nicht zuletzt das Problem der deutschen Wiederbewaffnung lösen, die von den Amerikanern seit dem Ausbruch des Koreakrieges 1950 verstärkt gefordert wurde. 11

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 Außenpolitik der Mitgliedstaaten in Verteidigungsfragen koordinieren. 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. 12

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 wären ein Exekutivrat, ein Rat der nationalen Minister, ein Gerichtshof und ein Wirtschafts- und Sozialrat eingerichtet worden. 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. 13

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 14

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.

- 15 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.⁵ Insofern hat der Verfassungsprozess, der zur Jahrtausendwende angestoßen wurde und in den Referenden in Frankreich und den Niederlande wiederum scheiterte, seinen ersten Vorläufer bereits in den 1950er Jahren.

D. Die Römischen Verträge

- 16 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 Außenminister *Paul-Henri Spaak*. Daraus entstanden dann die am 25. März 1957 unterzeichneten „Römischen Verträge“ zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom, auch EAG).⁶ Die sechs Gründerstaaten der EGKS 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 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.⁷ 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 EGKS, EWG und Euratom integriert.
- 17 Wie dicht die beiden Vorhaben EWG und Euratom zusammenhängen, belegt die enge Verknüpfung im Sinne der politischen Verhandlungsstrategie, „europäische

⁵ Loth, Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, 2002.

⁶ Knipping, Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, 2004.

⁷ Weidenfeld (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, 2008; Wessels, Das politische System der Europäischen Union, 2009.

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. 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 Schutzzzaun 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 lassen; 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 50er 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.

18

E. 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 60er 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 und föderalen 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 völkerrechtlichen Prozeduren entsprach.

19

- 20 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.
- 21 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.
- 22 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.
- 23 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 (auch Luxemburger Bericht genannt) die Grundsätze und

Verfahrensweisen der so genannten **Europäischen Politischen Zusammenarbeit** (EPZ). Im Vergleich zu den gescheiterten ambitionierten Versuchen zur politischen Integration zu Beginn der 50er (EVG/EPG) und 60er Jahre (Fouchet-Pläne) verfolgte die EPZ, die außerhalb der Gemeinschaftsverträge angesiedelt wurde und einen stark intergouvernementalen Charakter aufwies, bescheidenere Ziele. Über ausgeprägte Kommunikationsmechanismen und gegenseitige Konsultationsverpflichtung sollten die Standpunkte der Mitgliedstaaten harmonisiert und ihre Außenpolitiken koordiniert werden. Dazu fanden nicht nur regelmäßige Treffen der Außenminister, sondern auch der Führungsebene der nationalen Außenministerien statt (Politisches Komitee), deren Intensität im Lauf der Zeit erhöht wurde. Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 erhielt die EPZ schließlich ein eigenes Sekretariat in Brüssel und wurde auf eine vertragliche Grundlage gestellt. Auch wenn die EPZ weder über rechtliche Verbindlichkeit gegenüber ihren Mitgliedern noch über ein eigenes außenpolitisches Instrumentarium jenseits gemeinsamer Erklärungen verfügte, trug sie zur Abstimmung und Annäherung der außenpolitischen Positionen der Mitgliedstaaten bei. Als erfolgreichstes Beispiel dabei gelten die KSZE-Verhandlungen, als die neun EG- und EPZ-Mitglieder mit einer Stimme sprachen und so prägenden Einfluss auf den Verhandlungsprozess und die Formulierung der 1975 in Helsinki verabschiedeten Schlussakte nehmen konnten.

Mit der Erfüllung zentraler Pfeiler der Römischen Verträge – der Einrichtung gemeinsamer Institutionen, der Vergemeinschaftung so wichtiger Politikfelder wie der Landwirtschaft, der (friedlichen) Nutzung der Atomenergie, der Zollunion 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

24

25

26

Ratsentschlösungen 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.

- 27 • 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.
- 28 Trotz der Fortschritte in Einzelbereichen blieben 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.
- 29 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 Zollltarif 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 Politikbereiche 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 intergouvernementaler Koordination standen nebeneinander. Es entwickelte sich daraus die Gefahr, dass die Strategie intergouvernementaler Koordination die supranationale Strategie unterlaufen konnte. Dieses Spannungsverhältnis blieb prägend für die Geschichte der Integration.

30

F. 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 Problemberg erhöhten den Reformdruck.

31

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.

32

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

33

im Halbdunkel des geheimen Beschlussverfahrens und zu Hause in der kollektiven Regierungsverantwortlichkeit.

34 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 „**Eurosklerose**“ machte die Runde. Der Europagedanke hatte sichtlich an Fahrt verloren.

35 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.

36 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 enge 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 eher abzustecken waren, als es die Autoren zunächst annahmen.

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 unter 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 Gemeinschaftsprozeduren 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

37

38

einem der Auslöser für die Einheitliche Europäische Akte, auf deren Grundlage das große Werk der Binnenmarktvollendung organisiert werden sollte.

39 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 Währungsausgleichsbeträge fixierte der Gipfel von **Fontainebleau** am 25./26. Juni 1984 unter Hinzufügung von Ausnahmeregelungen für Irland die Vereinbarungen 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.

40 Nicht zuletzt stellte der Gipfel in Fontainebleau nach dem Beitritt Griechenlands 1981 die letzten Weichen für die Erweiterung um Spanien und Portugal. Zwar gab es zuvor gemischte Gefühle auf beiden Seiten, als die Beitrittsverträge am 29. März 1985 unterzeichnet und am 1. Januar 1986 vollzogen wurden, herrschte allerdings Feiertagsstimmung. Diese Erweiterung 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 1973 und in den 1980er Jahren 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.

41 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 Waggons 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 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.

42

43

44

45

Handbuch Föderalismus - Föderalismus als
demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in
Deutschland, Europa und der Welt
Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt
Härtel, I. (Hrsg.)
2012, XLI, 1074 S. 21 Abb., Hardcover
ISBN: 978-3-642-16882-6