

Die Entstehung der Römischen Verträge

Michael Gehler

Wer sich mit der Entstehung der Römischen Verträge beschäftigt, kann die Rolle der USA nicht ausblenden. Der Anstoß für die westeuropäische Integration ging zunächst nicht von Frankreich, sondern von den Vereinigten Staaten aus und war eng mit dem westdeutschen Potenzial verflochten. Dabei spielten stets funktionale und instrumentelle Überlegungen eine Rolle. Eine Einschätzung von George F. Kennan vom Frühjahr 1949 zeigt: Die europäischen Staaten seien als voneinander isolierte Nationalstaaten den Deutschen nicht gewachsen, außer wenn es ihnen gelänge, eine europäische Gemeinschaft zu formen und Deutschland fest in diese zu integrieren. Diese Erkenntnis reifte in US-Planungsstäben und übertrug sich auf ihre zukünftigen Partner. Der am 9. Mai 1950 verkündete Schuman-Plan müsste eigentlich „Monnet-Plan“ heißen, weil dieser vom US-erfahrenen französischen Finanz- und Wirtschaftsexperten Jean Monnet stammte, der von 1940 bis 1943 in den USA an Plänen für die Umstellung von der US-Kriegswirtschaft auf die US-Nachkriegsproduktion mitgewirkt hatte.

Am Anfang der westeuropäischen Integration stand auch nicht der „Schuman-Plan“, sondern der am 5. Juni 1947 verkündete Marshall-Plan. Dieser war mit dem Konzept der „Eindämmung“ des Kommunismus eng verbunden, jener von Kennan entwickelten Strategie gegen die UdSSR, die durch Bündnisse, Wirtschaftshilfe und Militärpakte realisiert

werden sollte. Tragende Pfeiler hierfür waren die Organization for European Economic Cooperation (OEEC, 16. April 1948) und die North Atlantic Treaty Organization (NATO, 4. April 1949). Die Sowjetunion interpretierte das Eindämmungskonzept als politisch-ideologische Kampfansage und reagierte mit der Gründung des Kommunistischen Informationsbüros (KOMINFORM, 30. September 1947) und des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW, 25. Januar 1949). Der Warschauer Pakt wurde erst am 14. Mai 1955 geschlossen. Die UdSSR reagierte nur und zog immer nach.

Wesentliche Vorarbeit

Der Marshall-Plan – auch European Recovery Program (ERP) genannt – sollte den unter wirtschaftlichen Kriegsfolgen leidenden europäischen Ländern helfen, ihre Ökonomien zu rekonstruieren, Produktionskapazitäten wieder aufzubauen sowie den innereuropäischen Handels- und Zahlungsverkehr zu liberalisieren, daneben aber auch der unter Überproduktion leidenden US-Wirtschaft Absatzmärkte verschaffen. Die Vergabe der USAufbauhilfe und die Erstellung nationaler Bedarfslisten wurde durch die OEEC koordiniert. Diverse Marshall-Plan-Agenturen wie die Economic Cooperation Administration (ECA) regelten in den einzelnen Ländern die Freigabe der „Gegenwertmittel“ („counterparts“) aus Erlösen der ERP-Hilfen. Diese dienten ihrerseits für Re-Investitionen in westeuropäischen Volkswirtschaften.

Unabweisbar sind die erzieherischen Effekte des ERP: Mit ihm wurden die Fehlentwicklungen der Vergangenheit (Abschottung der Märkte, Autarkiestreben, Protektionismus) überwunden und Grundlagen für einen freieren Handelsverkehr geschaffen. Das Funktionieren der OEEC ist dabei als eine „regionale“ US-Konzeption der Handels- und Währungspolitik der Amerikaner im globalen Kontext zu sehen: Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), der International Monetary Fund (IMF) und die Weltbank bildeten den größeren Rahmen. Nach Rekonstruktion der Volkswirtschaften, Überwindung des einseitigen zwischenstaatlichen Handels (Bilateralismus), dem weitgehenden Abbau der Handelsschranken und der Erzielung der Konvertibilität der Währungen hatte die OEEC Ende der 1950er-Jahre ihre Aufgaben gut erfüllt und ausgedient. Damit war eine wesentliche Vorarbeit und Basis für die Römischen Verträge gelegt.

Konfrontation als Preis

Die Kehrseite der Medaille kann aber nicht außer Betracht bleiben: Der Marshall-Plan verstärkte den Gegensatz zwischen den USA und der UdSSR und begünstigte die Konfrontation im Kalten Krieg. Westdeutschland diente vor allem als Instrument der Eindämmung des Kommunismus und wurde politisch, propagandistisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich zu einem antikommunistischen Bollwerk aufgebaut. Im Kalten Krieg verknüpften die USA auch die gewährte Marshall-Plan-Hilfe mit geforderter Ostembargo-Politik, die die handelspolitischen Interessen Westeuropas empfindlich tangierte. Die restriktive Einflussnahme auf die Austauschbeziehungen zwischen West und Ost widersprach im Grunde dem ERP, die Dollarlücke zu verkleinern, zumal aus der Sowjetunion Lebensmittel und Rohstoffe hätten geliefert werden können, die so anderweitig bezo-

gen und mit Dollars refundiert werden mussten. Diese Konstellation war gleichzeitig der erste Testfall für die Selbstständigkeit der Westeuropäer nach 1945, der aufgrund der Abhängigkeit von den US-Wiederaufbauhilfen allerdings nicht geprobt wurde.

Von 1947/48 bis 1957/58 gab es zwei integrationspolitische Entwicklungen. Eine erste Phase bestand bis 1952, bis zum Auslaufen der Marshall-Plan-Hilfe, mit amerikanischer Finanz- und Handelshegemonie in Europa. Ein zweiter, im Jahre 1950 angelegter, 1951/52 mit der Montanunion zum Durchbruch gelangter Trend ist mit einer ansatzweisen westeuropäischen Gegenformierung, der Sechserstaaten-Gemeinschaft (Bundesrepublik, Frankreich, Italien, Benelux), zu benennen. Er erreichte mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) sowie der Realisierung der Konvertibilität der wichtigsten Währungen 1958 seinen Abschluss. Kennzeichen dieser Entwicklung war die Ablösung der „Dollar-“ durch die „DM-Lücke“.

Bemerkenswert ist, dass der westeuropäische Integrationsprozess an Schwungkraft einbüßte, als sich das Szenario des Kalten Krieges abschwächte. Stalins Tod bedeute „einen schweren Schlag für den Europagedanken“, meinte der Paneuropäer Richard N. Coudenhove-Kalergi. Mit Ende des Korea-Krieges (1953) war eine unmittelbare Kriegsgefahr vertagt. Die beiden stärksten Argumente für einen europäischen Zusammenschluss nach 1945 – militärische Bedrohung durch Stalin, Massenelend durch ein zerbombtes und verarmtes Europa – waren tatsächlich entfallen. Die sozioökonomische Konsolidierung der westeuropäischen Nationalökonomien war durch den Marshall-Plan weitgehend vorangeschritten. Die Anhänger eines frühzeitigen supranationa-

len Europas als „dritter Kraft“ wurden damit auch paradoxerweise Opfer der US-Containment-Strategie. Die atlantische Lösung des Sicherheitsproblems (NATO) schwächte den europäischen Solidaritätsgedanken. Die Westeuropäische Union (WEU) entpuppte sich als „Totgeburt“. Die Währungskrise in Europa war durch die Europäische Zahlungsunion (EZU) der OEEC überwunden worden. Mit dem Vorteil war aber auch gleichzeitig ein Nachteil verbunden, denn die Forderung nach einer Europawährung trat damit in den Hintergrund.

Die Montanunion als integrationspolitischer Auftakt

Frankreich war 1950 mit neuen Initiativen gezwungen, seine auf innere Föderalisierung und Schwächung Deutschlands abzielende Politik zu modifizieren, wollte es nicht in Konflikt mit der US-Deutschland-Politik geraten. Mit dem Beginn der „europäischen Phase“ der französischen Außenpolitik 1948/49 steht diese Wende in Zusammenhang. Der für fünfzig Jahre gültige Vertrag zur Bildung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde am 18. April 1951 in Paris unterzeichnet und trat am 25. Juli 1952 in Kraft. Die Montanunion sollte anderen Ländern zum Beitritt offenstehen und von einer gemeinsamen hohen Behörde geleitet werden, die sich aus Persönlichkeiten zusammensetzte, die von den Regierungen gewählt wurden, aber unabhängig arbeiten und aufgrund der ihnen übertragenen Befugnisse im gemeinsamen Interesse für alle Mitgliedstaaten verbindliche Entscheidungen treffen konnten. Im Ministerrat waren die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten. Der Gerichtshof entschied bei Streitfällen. Die Gemeinsame Versammlung (GV), der Vorläufer des Europaparlamentes, blieb im Wesentlichen ein beratendes Organ ohne Gesetzgebungskompetenz, was ein schwerer Geburtsfehler war. Erstmals in

der Geschichte der Integration aber waren Regierungen bereit, einen Teil ihrer Souveränität, wenn auch nur in begrenzten Bereichen, abzugeben. Damit bildete die Montanunion nicht nur den integrationspolitischen Auftakt, sondern auch das institutionelle und organspezifische Modell für weitere supranational konzipierte Gemeinschaften (EWG, EURATOM und EG).

Die EGKS sollte die Kohleversorgung der französischen Stahlproduktion sicherstellen, das für die Deutschen so ungünstige Ruhrstatut ersetzen und das für militärische Zwecke so gefährliche deutsche Potenzial „europäisieren“, das heißt besser kontrollieren und einbinden. Die Bundesrepublik verband damit die Hoffnung auf Gleichberechtigung. Wenn gleich die auf einzelne Wirtschaftssektoren limitierte Teilintegration nicht zukunftsweisend war und von der Montanunion keine nennenswerten Integrationsleistungen erfolgten, kamen im EGKS-Vertrag Überlegungen zum Ausdruck, die über die Ordnungspolitik der OEEC hinausgingen und mit strengeren Wettbewerbsregeln und supranationaler Kontrolle von Mangelverhältnissen oder bei Überproduktion direkte Eingriffe auf europäischer Ebene gestatteten. Großbritannien lehnte derart weitgehende Verpflichtungen ab. Wirtschaftsminister Ludwig Erhard hatte starke Vorbehalte, während Bundeskanzler Konrad Adenauer zustimmte, nachdem die gleichberechtigte Stellung der Bundesrepublik zugesichert worden war. Die oppositionellen Gaullisten in Frankreich lehnten ab. Ihnen ging der Vertrag zu weit.

Die Bilanz der EGKS blieb bescheiden: Abgesehen von „geregelter“ Kohleversorgung, hatte sie die weitere wirtschaftliche Entwicklung nicht wesentlich beeinflusst. Als eine Kohleschwemme auftrat, zeigte sich, dass die Hohe Behörde den Vertrag nicht erfüllen konnte, weil ihre Autorität zu schwach war und sie sich

nicht durchsetzen konnte. Die ökonomische Entwicklung im westlichen Teil des Kontinentes bewegte sich weiter vor allem im Rahmen des GATT, IMF und der OEEC, „die Pionierarbeit auf den Gebieten der Abschaffung der Kontingente und des Zahlungsverkehrs geleistet“ hatten, wie der Integrationspionier und Jean Monnet Deutschlands, Hans von der Groeben, meinte.

Das Scheitern der Europaarmee

Zu keiner Phase der Fünfzigerjahre war Frankreich bereit, eine unkontrollierte deutsche Wiederbewaffnung zu akzeptieren. Eine integrierte Armee, gedacht als Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG), war auch ohne gemeinsame Außenpolitik nicht denkbar, weshalb die Gemeinsame Versammlung (GV) von den Außenministern der EGKS-Staaten den Auftrag erhielt, einen Vertragsentwurf für die Schaffung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) auszuarbeiten. Als Zuständigkeitsbereiche nannte der von der GV am 9. März 1953 den sechs Regierungen übergebene Bericht Außenpolitik, Verteidigung, wirtschaftliche und soziale Integration sowie die Wahrung der Menschenrechte. Vorgeschlagen wurde die Schaffung einer föderalen Organisation, die innerhalb von zwei Jahren EGKS und EVG zusammenfassen sollte! Die Geschichte dieses Projekts ist von Wilfried Loth zutreffend als „Das Drama der EVG“ überschrieben worden. Es hatte mehrere Akte. Das Ende ist bis heute noch offen. Es lässt sich hier nur der erste Akt skizzieren: Die „Europaarmee“ wurde nach mehreren Vertragsmodifikationen von der französischen Nationalversammlung am 30. August 1954 verworfen und damit nicht nur die EPG, sondern auch das Projekt einer genuin europäischen Sicherheitspolitik zu Grabe getragen. Die Verhinderung einer stärker auf europäische Strukturen ausgerichteten EVG führte zu einer

jahrzehntelangen Festschreibung amerikanischer Militärpräsenz auf dem Kontinent.

Was mit EVG und EPG beabsichtigt war, ging weit über das hinaus, was später in Maastricht vereinbart werden sollte! In knapper Zeit waren eigenständige europäische Institutionen mit weitgehenden Entscheidungsbefugnissen vorgesehen. Ob daher das Vorhaben „Europäische Verteidigungsgemeinschaft“ schlichtweg als „ein Irrweg“ (Gerhard Brunn) zu bezeichnen ist, erscheint zweifelhaft. An den Zeitumständen gemessen, war es gewiss nicht realisierbar, doch wies es den Weg in die Zukunft eines Europas im einundzwanzigsten Jahrhundert als gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungsgemeinschaft. Die historische Entscheidung des 30. August 1954 ebnete jedenfalls der NATO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik und damit auch der euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft den Weg.

Auf der Londoner Neunmächtekonferenz vom 28. September bis zum 3. Oktober 1954, die den Weg aus der Krise wies, wurde in der Schlussakte die Aufhebung des Besatzungsstatuts mit der Aufnahme der Bundesrepublik in WEU und NATO verkoppelt. Die Pariser Verträge enthielten auch das „Europäische Saarstatut“, bildeten aber vor allem einen wirksamen Damm gegen Absichten der Neutralisierung Deutschlands durch die Sowjetunion und ermöglichten die innenpolitisch heftig umstrittene (Re-)Militarisierung wie die Westintegration der Bundesrepublik. Sie wurden am 27. Februar 1955 vom Deutschen Bundestag gegen die Stimmen der SPD und trotz einer starken außerparlamentarischen Opposition ratifiziert. Mit ihrem Inkrafttreten wurde die Bundesrepublik souverän, blieb allerdings Einschränkungen unterworfen. Die Saar wurde nach einem Referendum angeschlossen.

Der Versuch in den 1950er-Jahren, Europa militärisch und politisch mit ei-

nem großen Schlag zu schaffen, war fehlgeschlagen. Mit der bundesdeutschen NATO-Mitgliedschaft entfiel laut Hans von der Groeben „einer der Hauptgründe für eine beschleunigte politische Integration, da nun das starke Bedürfnis der Bevölkerung nach Sicherheit und Selbstdarstellung, das mit den militärischen Fragen verbunden ist, nicht mehr für die politische Einigung Europas nutzbar gemacht werden konnte“.

Wolfram Kaiser sieht in der EVG-Krise „eine Voraussetzung für den späteren Erfolg der Integration der EWG“. Eine Folge des Scheiterns der EVG bestand im angestrebten und erzielten Durchbruch zur europapolitischen Konzeption der horizontalen Wirtschaftsintegration. Gesprochen wird auch im Zusammenhang mit der Entstehung der Römischen Verträge (1957) von der „relance européenne“, die nach Wilfried Loth ein schwieriger Neustart war, dann aber zum „Gemeinsamen Markt“ führte.

Von der Dekolonisation zur europäischen Integration

Erst einige Monate nach dem 30. August 1954 hatten sich die europabewussten Kräfte vom Schock der französischen EVG-Ablehnung erholt. Ein Europaanhänger wie Konrad Adenauer dachte sogar kurzfristig an Rücktritt. Die EGKS-Außenminister beschlossen dann jedoch auf ihrer Konferenz am 2. Juni 1955 in Messina, weitere Anstrengungen zu unternehmen, „Europa zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet zu bauen“ und ein Komitee unter Vorsitz des belgischen Sozialisten Paul Henri Spaak mit der Aufgabe zu beauftragen, „über die Möglichkeiten einer allgemeinen Wirtschaftsunion sowie über eine Union im Bereich der Kernenergie“ zu berichten. Am 29. Mai 1956 genehmigten die EGKS-Außenminister in Venedig den „Spaak-Bericht“ mit dem Beschluss der Aufnahme zwischenstaatlicher Verhandlungen.

Die Eroberung fremder Kontinente, der Kolonialismus und der Imperialismus waren in der Geschichte der Neuzeit und im neunzehnten Jahrhundert weit mehr nationale Anliegen beziehungsweise egoistische Ambitionen der Nationalstaaten Europas als ein gesamteuropäisches Gemeinschaftsanliegen. Die Konflikte und Kämpfe unter den europäischen Mächten waren von den Fragen des Kolonialbesitzes nicht zu lösen. Die einsetzende Entkolonisierung im Zuge der für alle europäischen Staaten nachteiligen, wenn nicht sogar ruinösen Folgen des Zweiten Weltkrieges machte europäische Integrationsvorhaben wieder möglich. Der Frust über den Verlust der kolonialen Vormachtstellung ermöglichte eine neue Einstellung und verstärkte die Bereitschaft zu europäischer Vergemeinschaftungspolitik – jedenfalls in Frankreich. Die Medaillen haben stets Kehrseiten: Wie der Kolonialismus zur europäischen Desintegration beitrug, führte die Dekolonisation nun zur europäischen Integration.

Die Suez-Krise im Herbst 1956 und die rüde Zurückweisung britisch-französischer Ansprüche durch die USA wurden als Niederlage Großbritanniens (Rücktritt Anthony Edens) und Erniedrigung Frankreichs empfunden und führten zur raschen deutsch-französischen Einigung des Christdemokraten Konrad Adenauer mit dem Sozialisten Guy Mollet. Diese wiederum ebnete den Weg zur Unterzeichnung des EWG- und EURATOM-Projektes, die am 25. März 1957 in der italienischen Hauptstadt erfolgte.

Bereits zur Zeit der Unterzeichnung der Römischen Verträge sah man die EWG nur als ersten Schritt zu einer weitergehenden politischen Integration, die langfristig zu einer politischen Gemeinschaft unter Aufgabe der währungspolitischen Souveränität führen sollte. Unterstützt wurde diese Auffassung vor allem von den Benelux-Staaten und Italien. In der Präambel des EWG-Vertrages ist festgehalten,

über eine schrittweise wirtschaftliche Integration „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“.

Großbritannien hatte lediglich die Verhandlungen beobachtet und sich nicht beteiligt – die Folgen der *splendid isolation* bekam es bald zu spüren. Im Oktober 1956 hatte London die Bildung einer Großen Freihandelszone anderer Staaten Europas angekündigt – eigentlich mit dem Hintergedanken der Torpedierung des Projektes „Gemeinsamer Markt“ der EGKS-Staaten! Der OEEC-Ministerrat beschloss demgemäß am 13. Februar 1957, solche Verhandlungen aufzunehmen. Parallel dazu verliefen die auf horizontale Integration abzielenden Verhandlungen der EGKS-Sechsergemeinschaft zur Gründung der EWG und EURATOM, die in den Römischen Verträgen verankert wurden. Mit dem 1. Januar 1958 traten sie in Kraft. Sie hatten im Unterschied zur heiß debattierten EVG keine Ratifizierungsschwierigkeiten in den sechs EWG-Gründerstaaten zu gewärtigen. Damit konnten die britischen Zerstörungstendenzen der erst sehr jungen supranationalen Integrationsdynamik erfolgreich abgewiesen werden.

Mit der kerneuropäischen Lösung – die Projekte „Gemeinsamer Markt“ und EURATOM wurden miteinander verkoppelt – nahm allerdings nach der bereits vollzogenen politischen Teilung Europas (1945 bis 1955) nun auch die handels- und integrationspolitische Spaltung des westlichen Kontinentes (1958 bis 1972) mit der EWG und der kurz darauf gegründeten kleinen Freihandelsassoziation (EFTA 1959/60) ihren Lauf.

Die Initiativen von Monnet, Spaak, den Benelux-Vertretern und die Mitwirkung und Unterstützung von bundesdeutscher Seite durch Adenauer, von der Groeben und Walter Hallstein waren entscheidend für das Gelingen des deutsch-französischen Projektes unter starker belgischer Vermittlung. Bei allen war die Einsicht

vorhanden, dass die EGKS allein und isoliert nicht von integrationspolitischem Wert und Fortbestand sein würde. Sie hielten einen starken integrationspolitischen Rahmen auch wegen des Deutschlandproblems für notwendig, und die westdeutschen politischen Führungskräfte sahen dies im Grunde genauso. Die Gründung der EWG war eine Folge des kolonialpolitischen Desasters Frankreichs, aber auch eine deutschlandpolitische Entscheidung zur weiteren Kontrolle und Einbindung als Art Ersatzfriedensvertrag.

Die ökonomische Rekonstruktion Westeuropas lief nun auf Hochtouren, der Einigungsprozess auch auf der politischen Ebene begann sich zu formieren, allerdings ohne die Staaten Mittel- und Osteuropas und ohne die siebzehn Millionen Deutschen, die östlich der Elbe in der DDR lebten, wieweil das Zusatzprotokoll der Römischen Verträge den innerdeutschen Handel zum Teil des „Gemeinsamen Marktes“ machte. Der Preis für das westintegrierte Kerneuropa und das desintegrierte Mittel- und Osteuropa wurde mit Blick auf die formell vollzogene „EU-Osterweiterung“ als politische Jahrhundertaufgabe erst vollkommen deutlich und ist nun von der (west-)europäischen Politikergeneration der Enkel von Adenauer, De Gasperi und Schuman und ihren Bevölkerungen zu bezahlen. Die Einheit Europas muss auch etwas kosten.

Während nach 1989/91 erkennbar wurde, dass sich in Mittel-, Ost- und Südosteuropa keine sowjetisch-kommunistische Gemeinschaft entwickelt hat, stellte sich die „freie Welt“ Westeuropa als relativ gefestigte „demokratische Wertegemeinschaft“ dar, die im Wesentlichen die heutige EU repräsentiert. Die Römischen Verträge bildeten – wenn auch zunächst nur für einen sehr kleinen Teil des Kontinentes – das integrationspolitische Grundgesetz hierfür. Ein solches fehlt noch für das um 27 Staaten vergrößerte neue Europa der EU des einundzwanzigsten Jahrhunderts.