

Die USA und die
Verhandlungen über die
Römischen Verträge

„Ein ziemlich nebulöses Projekt“

Beate Neuss

„Mögen wir lang genug leben, um Frankreich vergeben zu können“, stöhnte ein Mitarbeiter des amerikanischen Außenministeriums an jenem 30. August 1954, an dem die französische Nationalversammlung die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu Grabe getragen hatte. Nun beurteilte man die Chancen auf eine weitere europäische Integration höchst skeptisch und fürchtete sogar um die Zukunft der politisch fruchtbaren, aber wirtschaftlich kränkelnden Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).

Ziel der Vereinigten Staaten war es seit dem Zweiten Weltkrieg gewesen, eine Neustrukturierung Europas zu erreichen. Die Vernetzung der nationalen Volkswirtschaften bei offenen Märkten und die enge, vorzugsweise supranationale Integration der Staaten schien das einzige Mittel, eine Wiederholung der blutigen „europäischen Bürgerkriege“ – so wurden die beiden Weltkriege gesehen – zu verhindern. Letztlich war man überzeugt, die Einigung der amerikanischen Staaten zu einem Bundesstaat könne den Europäern Modell sein, um aus ihrer gewalttätigen Geschichte der Kriege auszusteigen und einen Kontinent des Wohlstandes entstehen zu lassen. Im Systemkonflikt mit der Sowjetunion, dem Kalten Krieg, wurde dieses Ziel noch dringlicher. Die Integration Europas bot ferner den Vorteil, Deutschland den Wiederaufstieg zu ermöglichen, ohne Ängste zu wecken und das europäische Gleichgewicht zu stören.

Nun aber war Washington ratlos. Die Ersatzlösung für die EVG, den NATO-Beitritt der Bundesrepublik, hatten die Briten rasch in Gang gesetzt – aber was weiter? Vor allem, so die Überzeugung, war es geboten, die Europäer nicht mit eigenen amerikanischen Plänen voranzutreiben. Das intensive Drängen, der buchstäblich tägliche Druck des „wohlwollenden Hegemons“ auf die Europäer, den EVG-Vertrag zu ratifizieren, wurde im Nachhinein als kontraproduktiv beurteilt. Washington war nach dem hinhaltenen Widerstand Frankreichs skeptisch, ob Paris auf absehbare Zeit bereit sein würde, Integrationsprojekte mitzutragen. Daran änderte sich auch nichts, als Jean Monnet mit dem bei der Hohen Behörde der EGKS akkreditierten amerikanischen Vertreter über die Idee sprach, das Modell des Schuman-Plans auf die Atomenergie zu übertragen. Der Franzose bat zudem eindringlich, Washington möge Stillschweigen bewahren und sich völlig zurückhalten. Als schließlich die Briten die Verhandlungen der sechs durch den konkurrierenden Vorschlag einer nuklearen Kooperation in der Organization of European Economic Cooperation (OEEC) zum Scheitern bringen wollten, blieb Washington zunächst neutral.

Als die Europäer auf der Tagung von Messina vom 1. bis 3. Juni 1955 einen neuen Anlauf nahmen und die Chancen einer Atomgemeinschaft wie eines Gemeinsamen Marktes überprüfen wollten, berichtete Washingtons Vertreter bei der EGKS, Eisenberg, mehr als skeptisch: Der

Gemeinsame Markt sei ein „höchst nebulöses Projekt“, es sei nach dem Desaster mit der EVG nicht zu erwarten, dass Frankreich einen Vertrag über einen Binnenmarkt ratifiziere. Wenn überhaupt, dann sei Fortschritt in Richtung Integration nur bei der Zusammenarbeit in der Kernenergie zu erwarten. Das State Department sah das nicht anders, auch weil Jean Monnet, dessen Kind die Idee der Atomgemeinschaft war, seine engen Beziehungen zur amerikanischen Regierung nutzte, um diese Einschätzung zu untermauern. So interessierten die Verhandlungen zur Wirtschaftsgemeinschaft zunächst nicht.

Gründe für Euratom

Präsident Dwight D. Eisenhower und John Foster Dulles, beide vehemente Verfechter der europäischen Integration, kamen die Pläne für eine europäische Atomgemeinschaft ausgesprochen gelegen. Die Atomgemeinschaft schien das Potenzial zu besitzen, den nun wieder souveränen Deutschen, die die Nuklearforschung wieder aufnahmen, den Zugang zur Atombombe zu verwehren, zugleich Frankreich, das sich 1954 grundsätzlich entschieden hatte, den Weg zur Atomkraft zu gehen, den Verzicht darauf doch noch schmackhaft zu machen, wenn das deutsche Potenzial unter gemeinschaftlicher Kontrolle stand. Ferner würde die allgemein euphorisch beurteilte neue nukleare Energie die Europäer vom Nahost-Öl unabhängig machen; ein Argument, das ein Jahr später mit der Suez-Krise besondere Schlagkraft erhielt. Und nicht zuletzt konnten die USA hoffen, mit ihrer führenden Kernkrafttechnologie zu Lieferanten für den europäischen Markt aufzusteigen. Eines aber war von Anbeginn klar: Euratom würde nur ins Leben treten und existenzfähig sein, wenn die Kooperation mit den USA gewährleistet war.

So galt das ganze Interesse Washingtons den Gesprächen über die Atom-

gemeinschaft. Die Bemühungen um den Gemeinsamen Markt (EWG) waren schon wegen mangelnder Erfolgsaussicht keine Aufmerksamkeit wert. Washington hielt sich jedoch zunächst strikt zurück und trat nicht wie im Ringen um die EGKS und EVG als Vermittler im Hintergrund auf. Das Außenministerium und die amerikanische Atomenergie-Kommission stritten ohnehin darüber, ob und in welchem Maße die USA überhaupt die europäische Nuklearzusammenarbeit unterstützen sollten. Letztere fürchtete, Know-how-Transfer werde die sechs Staaten von den USA unabhängig machen und das amerikanische Monopol auf angereichertes Uran brechen. Auch schien es dem Leiter der Behörde ganz unvorstellbar, Kooperationsverträge mit einer internationalen Organisation abzuschließen. Waren doch die bisherigen Verträge stets bilateral ausgehandelt worden, ausgestattet mit jeweils spezifisch zugeschnittenen Kontrollmechanismen!

Dulles hatte Eisenhower gegenüber argumentiert, die Atomgemeinschaft helfe, Deutschland fester in die westliche Gemeinschaft einzubinden. Außerdem ergebe sich aus der Integration der sechs die Chance für ein Zusammenwachsen zu Vereinigten Staaten von Europa. Dies leuchtete ein, so konnte sich der Außenminister schließlich mit präsidentlicher Unterstützung gegen die amerikanische Atomenergie-Behörde durchsetzen: Die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie sollte nun systematisch als Belohnung für europäische Integrationsschritte eingesetzt werden. Noch aber liefen die bilateralen Verhandlungen mit der amerikanischen Industrie weiter, und Gerüchte machten die Runde, diese Verträge würden günstiger ausfallen als mit einer Sechser-Gemeinschaft.

Die Frage nach der Kooperation der technologisch führenden USA mit Euratom war zentral für die europäischen Staaten. Der noch zu Belgien gehörende Kongo

stellte fünfzig Prozent der weltweiten Uranproduktion. Die USA hielten ein Vorkaufsrecht für neunzig Prozent. Frankreich hatte frühzeitig deutlich gemacht, dass die Vereinigten Staaten auf diese Verträge verzichten müssten. Um die Jahreswende 1956/57 waren die Verhandlungen gründlich festgefahren, nicht zuletzt, weil die Interessen der sechs Partner gegensätzlich waren. Frankreich lehnte die EWG ab, Deutschland wollte Euratom nicht. Adenauer, Hallstein und Mitarbeiter des Wirtschaftsministeriums befürworteten wirtschaftliche Integrationsschritte, aber Minister Erhard lehnte ab, weil er den Verlust der deutschen Weltmarktposition fürchtete. Ihn unterstützte Atomminister Franz Josef Strauß. Er lehnte eine Atomgemeinschaft ab. Stattdessen strebte er nach bilateralen Vereinbarungen mit den USA, was die Euratom-Verhandlungen erheblich erschwerte. Zudem wollte er die militärische Option nicht gänzlich aufgeben. Monnet und Paul-Henri Spaak bestürmten die USA nun, sie müssten intervenieren und insbesondere die bilateralen Verhandlungen der Europäer mit den USA über die nukleare Zusammenarbeit unterbinden, da sie jedes Interesse an einer europäischen Zusammenarbeit unterminierten. Auch Staatssekretär Hallstein, Außenminister von Brentano und Carl-Friedrich Ophüls aus dem Wirtschaftsministerium baten die USA um eine klare Stellungnahme, damit die Verhandlungen nicht weiter blockiert würden. So waren die Europäer doch wieder auf die amerikanische Unterstützung im Hintergrund angewiesen.

Initiative Adenauers

Nachdem Dulles Bonn sein Befremden über die mangelnde deutsche Integrationsbereitschaft und den Kurs der beiden deutschen Minister übermittelt hatte, sah Adenauer im Januar 1956 den Zeitpunkt gekommen, um unter Bezug auf seine Richtlinienkompetenz die Minister

zur Ordnung zu rufen. Er konstatierte: „Noch stärker als bisher muss der politische Charakter dieses Beschlusses [zur Integration] beachtet werden“, denn nur supranationale Organisationen dienten dem Ziel der europäischen Integration.

Washington begann schließlich die bilateralen Verhandlungen über nukleare Kooperationen zu verzögern, ferner wurden für die Zusammenarbeit mit Euratom bessere Konditionen in Aussicht gestellt. Nun galt es noch, Frankreich von einer Isotopentrennanlage für Euratom abzubringen. Paris hoffte, auf diesem Weg über die Atomgemeinschaft zu angereichertem Uran zu gelangen. Eine europäische Isotopentrennanlage lehnten die USA jedoch vehement ab. Washington gestaltete schließlich die Lieferbedingungen für angereichertes Uran so günstig, dass Euratom auf die eigene Herstellung verzichtete. Ein weiteres Ziel konnte Washington allerdings nicht durchsetzen: Euratom sollte den Verzicht aller Teilnehmer auf eine militärische Nutzung des Atoms beinhalten. Doch Paris machte deutlich, dass die Nationalversammlung nie einen Vertrag ratifizieren würde, der den Verzicht auf ein militärisches Nuklearprogramm festschriebe. Um für die Deutschen die französische Sonderrolle akzeptabel zu machen, ließ sich Paris ein Moratorium abringen, das Tests zunächst untersagte – kein schweres Opfer, war doch die Forschung ohnehin noch nicht so weit gediehen.

Schwierig gestaltete sich noch einmal die Einigung zwischen Europäern und den USA über die konkreten Bedingungen der nuklearen Zusammenarbeit. Vor allem ging es um die lückenlose Kontrolle des von den USA gelieferten spaltbaren Materials. Es musste Eigentum von Euratom bleiben. Dies sollte auch kanadische und südafrikanische Lieferungen betreffen. Die Kontrolle der Anlagen sollte durch amerikanische Spezialisten vorgenommen werden. Dieser Vorschlag war je-

doch in Europa nicht kompromissfähig. Man einigte sich schließlich darauf, dass von den USA geliefertes schweres Wasser, angereichertes Uran und Uran 235 immer Eigentum von Euratom bleiben würden. Die Gemeinschaft übernahm amerikanische Sicherheitsregeln, gewährte aber amerikanischen Inspektoren keinen Zutritt. Bei Verdacht auf Missbrauch konnte sich Washington aus der Kooperation zurückziehen. Es verzichtete ferner auf die Verträge mit Belgien über Uran aus dem Kongo.

Mit der Unterzeichnung des Euratom-Vertrages hatte Washington wesentliche Ziele erreicht. Eines allerdings nicht – die Unterbindung einer „Force de Frappe“. Erreicht hatte man hingegen den Zusammenschluss der sechs Staaten in einer Gemeinschaft. Die neue innovative Technologie schien als Katalysator für die weitere Integration wirken zu können. Deutschland und die anderen vier Mitglieder waren in ihrer Nuklearforschung eingebunden und unterlagen einer so engen gegenseitigen Kontrolle, dass Missbrauch zu militärischen Zwecken nicht zu befürchten war. Die wirtschaftliche und politische Abhängigkeit von Energie aus der problematischen Nahost-Region schien gemindert. Aber die technologisch führende Macht konnte auch wirtschaftliche Vorteile verbuchen: Washington finanzierte den Europäern Testreaktoren und stellte hohe Summen für die Subventionierung der Reaktoren und der Brennstäbe zur Verfügung. Mit unschlagbaren Konditionen gelang es ihnen, den europäischen Markt zu erobern. Der mit Natururan betriebene britische Reaktortyp blieb chancenlos. Europa wurde zum Testlabor und Absatzmarkt der Vereinigten Staaten.

Zweifel an der EWG

Wie die meisten Europäer auch irrte die amerikanische Regierung in der Einschätzung, welche der beiden neuen Gemein-

schaften das größere Integrationspotenzial besaß. „Die Tatsache, dass die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die Harmonisierung der Finanz- und Sozialpolitik in der Messina-Resolution zusammen mit anderen Elementen für einen Gemeinsamen Europäischen Markt aufgeführt sind, zeigt, wie wenig realistisch es ist zu erwarten, dass das Messina-Programm Früchte trägt“, urteilte der amerikanische Diplomat Eisenberg.

Dulles warnte daher die EWG-Befürworter Deutschland und die Benelux-Länder, ein Junktim zwischen beiden Verhandlungen herzustellen. Man solle Euratom nicht durch ein aussichtsloses Projekt gefährden. Besser sei es, zunächst Euratom zum Erfolg werden zu lassen. Dies war aber der einzige Einwand, den Eisenhower und sein Außenminister sahen. Britischen Interessen, die EWG scheitern zu lassen, trat das State Department sofort entschieden entgegen: „Der Gemeinsame Markt wird die Menschen aufrütteln und eine große neue Kraft in der Welt schaffen. Er rechtfertigt das Opfern einiger traditioneller amerikanischer und britischer Interessen.“ Notfalls, so Dulles 1957 an Premier Minister Macmillan, gehöre dazu, dass man protektionistische Tendenzen hinnehmen müsse.

Diese Haltung war keineswegs selbstverständlich. Washington lag an einer liberalen Welthandelspolitik, es betrieb die Senkung von Zöllen und lehnte Präferenzabkommen ab. Für die EWG wollte man jedoch eine Ausnahme machen: Präferenzabkommen der EWG mit ihren ehemaligen Kolonien akzeptierte Washington, nicht jedoch die Einbeziehung der britischen Kolonien in eine Freihandelszone, also in das von London betriebene Konkurrenzprojekt. Hier fehlte der politische Nutzen aus dem wirtschaftlichen Schaden.

Erst als 1956 die Aussichten auf einen Erfolg stiegen, beschäftigte sich Washington intensiver mit dem wirtschaftlichen

Vorhaben der Europäer. Dulles informierte seine europäischen Botschafter über die amerikanischen Wünsche, die sie ihren Gesprächspartnern vermitteln sollten: Das Interesse Washingtons am Gelingen der Verhandlungen solle stets mit Nachdruck übermittelt werden. Darüber hinaus wünsche Washington *erstens*: möglichst supranational ausgestaltete Institutionen; vertragliche Regeln, die eine automatische Umsetzung des Gemeinsamen Marktes gestatteten, ohne stets neue politische Entscheidungen zu erfordern; der Zusammenschluss müsse irreversibel sein. *Zweitens*: Vermeidung nichttarifärer Handelshemmnisse mit Drittstaaten. *Drittens*: keine Diskriminierung von Nichtmitgliedern im Agrarmarkt.

Bezüglich des Agrarmarktes überwoogen die Befürchtungen. Wenn auch nur ein Teil der nationalen Subventionen in die gemeinsamen Regelungen übernommen würde, dann musste die Produktion steigen, zudem stand eine Behinderung des amerikanischen Exports zu erwarten. Der Council on *Foreign Economic Policy*, das Beratungsgremium der Regierung, kam somit zu einer gemischten Bilanz, die auch die Auffassungsunterschiede in der Regierung widerspiegelte. Außen- und Handelsministerium begrüßten die Pläne, das Finanzministerium und die Zentralbank waren eher ablehnend. Letztere erwartete unter anderem, dass die Konvertibilität der europäischen Währungen wegen der Anpassung an den Gemeinsamen Markt verschoben werden müsse. Der Council hatte einen Aufstand der amerikanischen Industrie gegen die EWG vorausgesagt. Dieser blieb jedoch aus: Zwar ging der Business Round Table International davon aus, dass die Exporte nach Europa zurückgehen würden, weil die EWG-Mitglieder wettbewerbsfähiger werden würden und der Gemeinsame Markt Güter aus Drittstaaten diskriminieren würde. Aber ebenso einhellig war man überzeugt, dass die EWG den Trend zu Direktinvestitio-

nen in Europa verstärken würde. Die Aussicht auf einen Markt von 250 Millionen Verbrauchern mit hohem Einkommen, der nicht durch Handelsbarrieren geteilt werde, sei eine „saftige Chance“ (*juicy opportunity*) für die Ansiedlung amerikanischer Unternehmen in der EWG.

Unterstützung durch Eisenhower

Noch bevor die Meinungsbildung in den wirtschaftlichen Beratungsgremien abgeschlossen war, hatte Präsident Eisenhower in eine Rede eigenhändig eine Passage eingefügt, die die Integrationschritte ohne Vorbehalte begrüßte und mit dem Satz schloss: „Wenn Europa wirtschaftlich stärker wird, gewinnen wir in jeder Hinsicht.“ Auch drängte das Außenministerium, die Diplomaten sollten darauf verzichten, Änderungswünsche am Vertrag an die Verhandlungspartner heranzutragen. Die beste Zeit dafür sei nach der Ratifikation, und zwar im GATT, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen. Washington hatte gehofft, auch die schmerzhaften Folgen des europäischen Agrarmarktes dort verhandeln zu können. Aber es traf in den GATT-Runden auf in ihrer Verhandlungsmacht gestärkte Europäer, die nun mit einer Stimme sprachen. Lediglich der Abbau des Zollniveaus von Industriegütern ließ sich durchsetzen, er entsprach ja auch den Interessen einiger Mitglieder, nicht zuletzt Deutschlands. Der europäische Agrarmarkt ist bis heute transatlantischer Konfliktstoff.

Am 25. März 1955 konnten die Verträge zur Gründung von EWG und Euratom unterzeichnet werden. Es war die Wirtschaftsgemeinschaft, die sich schließlich als Katalysator für den „immer engeren Zusammenschluss der Völker Europas“ entwickelte, nicht Euratom, dessen Bedeutung unter billigem Öl und der atomaren Sicherheitsproblematik litt. Washington hatte alles getan, um einen zügigen Abschluss der Verhandlungen zu be-

fördern, und partiell eigene Interessen zurückgestellt.

Höchst hilfreich war die Zurückweisung des britischen Interesses an einem Scheitern des supranationalen Verbundes. London malte in Washington die Gefahren eines kommenden europäischen Protektionismus in düsteren Farben aus und bearbeitete die Bundesrepublik, wo man in Wirtschaftsminister Erhard einen vehementen EWG-Gegner wusste. Auch prognostizierte London drohend, Deutschland werde die EWG dominieren, weil den Deutschen mit ihr ein Instrument zur Beherrschung Europas in die Hand gegeben werde. Anders als Washington erkannte der britische Premier nicht die Chance, über die Integration hegemoniale Bestrebungen zu unterbinden. Dulles schrieb nach ausdrücklicher Rückversicherung bei Eisenhower, britische Obstruktionspolitik werde das bilaterale Verhältnis in Mitleidenschaft ziehen. Da zugleich die Sechser-Gemeinschaft in ihrem supranationalen Kurs bestärkt wurde, entfaltete die britische Politik keine Wirkung.

Das sicherheitspolitische Interesse an einem stabilen, prosperierenden Europa überwog eindeutig alles wirtschaftspolitische Missvergnügen an den Regeln der EWG. Priorität der Sicherheitspolitik bedeutete in erster Linie, einen angemessenen Platz und eine wirkungsvolle Einbindung für Deutschland zu finden. Aber es ging um mehr als die Rolle Deutschlands: Die als anachronistisch verstandenen politischen Strukturen Europas sollten gebrochen werden. Über das Ziel, das mit dem europäischen Zusammenschluss erreicht werden sollte, gab es widersprüchliche Auffassungen. In der US-Administration gab es immer wieder Stimmen, die vor einer eigenständigen „dritten Kraft“ warnen. Die politische Führung teilte diese Besorgnis nicht: Eisenhower plädierte vehement für ein Europa als eigenständige Kraft, freilich an der Seite der USA.

Die amerikanische Europapolitik wird für die Zeit des Kalten Krieges zu Recht als die eines „wohlwollenden Hegemons“ (Nye/Haftendorn) bezeichnet. Die Verhandlungen über die EGKS, Euratom und die EWG belegen diese Rolle. Washington nimmt seine Führungsrolle wahr, indem es die Interessen seiner Bündnispartner berücksichtigt und unterstützt – auch wenn es seine eigene Politik anpassen und wirtschaftliche Kosten tragen muss. Ohne die Unterstützung und Vermittlung im Hintergrund durch die beiden überzeugten „Europäer“ Eisenhower und Dulles wären die Verhandlungen für die beiden Verträge wohl noch komplizierter geworden. Eisenhower konnte seine Wünsche über einen gleich starken europäischen Partner an der Seite Amerikas noch unbeschwert äußern. Bald zeigte sich die EWG/EU als potenter Verhandlungspartner im GATT, später in der Welthandelsorganisation (WTO), der es immer wieder auf Handelskonflikte ankommen ließ. Als die EWG zur Europäischen Gemeinschaft (EG) mutierte, befahl Außenminister Henry Kissinger Misstrauen. Er war besorgt, dass die ersten Ansätze europäischer außenpolitischer Zusammenarbeit in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) amerikanischen Intentionen zuwiderlaufen könnten.

Die Ambivalenz des Verhältnisses ist mit wachsendem Gewicht und wachsender Unabhängigkeit der EU von den USA eher größer geworden: Beide Seiten brauchen einander, damals wie heute. Die Vereinigten Staaten vergessen zuweilen, dass auch eine Supermacht Partner braucht, sie im Gegenzug deren Interessen berücksichtigen muss. Die Europäische Union vergisst gelegentlich, dass sie zwar wirtschaftlicher Riese, aber ein politischer Zwerg ist, und lernt derzeit, dass gerade in Krisenregionen ihre „soft power“ zwar ein willkommenes, aber kein alleiniges Mittel ist. Um „partner in leadership“ zu sein, bedarf es weiterer Integrations Schritte.