

Verfassungsgeschichte  
der Europäischen Union,  
1948–2007

# Die unentschiedene Macht

Frank Schorkopf







Frank Schorkopf

# Die unentschiedene Macht

Verfassungsgeschichte der Europäischen Union,  
1948–2007

Vandenhoeck & Ruprecht

Die Drucklegung wurde freundlicherweise von der Volkswagenstiftung gefördert.

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

© 2023 Vandenhoeck & Ruprecht, Robert-Bosch-Breite 10, D-37079 Göttingen,  
ein Imprint der Brill-Gruppe (Koninklijke Brill NV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc.,  
Boston MA, USA; Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn,  
Deutschland; Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)  
Koninklijke Brill NV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Hotei,  
Brill Schöningh, Brill Fink, Brill mentis, Vandenhoeck & Ruprecht, Böhlau,  
V&R unipress und Wageningen Academic.

Umschlagabbildung: Mitglieder der Hohen Behörde und Mitarbeiter beraten am 30.4.1953 in Luxemburg vor der Pressekonferenz zur symbolischen Eröffnung des Gemeinsamen Marktes für Stahl (v.l.): Franz Etzel, Vizepräsident der Hohen Behörde; Ursula Wenmakers, Dolmetscherin; (verdeckt) Albert Coppé, Vizepräsident; Jean Monnet, Präsident; Dirk Spierenburg, Mitglied; im Hintergrund (r.) Pierre Uri, Direktor für Wirtschaftspolitik EU-Kommission – Audiovisueller Dienst, ID: P-009010/00-7, s/w; © Europäische Gemeinschaften, 1953.

Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln  
Korrektorat: Volker Manz, Kenzingen  
Satz: textformart, Göttingen

**Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | [www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com](http://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com)**

ISBN 978-3-647-30219-5

# Inhalt

<b>Einführung</b> . . . . .	9
Verfassungsgeschichte in der Rechts- und Geschichtswissenschaft	9
Konstitutionelle Europa-Semantik als Wirklichkeitsgestaltung	11
Gründe für eine Verfassungsgeschichte	13
These und drei Denkströmungen: Konstitutionalistinnen, Gouvernementalistinnen und Pragmatistinnen	13
Argumentationsgang und Ziel	18
<b>Erster Teil</b> <b>(1948 bis 1969)</b> <b>Das Ringen um Supranationalität</b>	
<b>1. Gemeinsamkeiten</b>	
<b>Europäisches Ethos und Menschenrechtsschutz im Europarat</b> . . . . .	23
Europäische Bewegung und der Haager Europakongress	24
Gründung des Europarats	28
Europäische Menschenrechtskonvention	30
Bundespakt und Europäische Autorität	33
<b>2. Sektorintegration</b>	
<b>Die Montanunion als supranationale Autorität</b> . . . . .	36
Monnets Schuman-Plan	37
»Gespräche über den Plan«	38
Haute autorité	40
Einfluss der Mitgliedstaaten	43
Juristische Kontrolle	48
Gemeinschaft und Rechtsverhältnisse	50
<b>3. Verfassungsversuch</b>	
<b>Die vergessene Europäische Politische Gemeinschaft</b> . . . . .	54
Der Pleven-Plan und die Verteidigungsgemeinschaft	55
Der Verfassungsausschuss der Ad-hoc-Versammlung	57
Gestalt der Gesamtintegration	60
Gewaltenteilung I: Die Exekutive als Exekutivrat und Ministerrat	64
Gewaltenteilung II: Die Legislative als Volkskammer und Senat	66
Der Satzungsentwurf in Regierungshänden	68
Institutionelle Möglichkeiten und politische Grenzen	71

<b>4. Funktionalität</b>	
<b>Gesetzgebungsverträge für die Güter- und Energiegemeinschaften . . . . .</b>	73
Welcher Idee folgt das Gemeinschaftsrecht? 74 Konzeptionelle Suchbewegungen 76 Verhandlungen im Zeichen wirtschaftlicher Zweckrationalität 77 Gemeinsamer Markt mit Grundfreiheiten 80 Euratom 82 Institutioneller Rahmen 83 Bedeutungswandel von Supranationalität 86	
<b>5. Machtarchitekturen</b>	
<b>Die Mitgliedstaaten und die Formen des Politischen . . . . .</b>	89
Politische Union in zwischenstaatlicher Kooperation 90 Fusion der Räte und Kommissionen 94 Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik 97 »Der leere Stuhl« – Boykott des Ministerrats 100 Licht und Schatten 103	
<b>6. Autonomie</b>	
<b>Die normative Umgründung durch den Gerichtshof . . . . .</b>	106
Vertragsverletzung – Vorabentscheidung – Verfahrenslast des Gerichtshofs 107 Neue Rechtsordnung – die unmittelbare Anwendbarkeit 109 Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht 114 Gelungensgründe des Gemeinschaftsrechts 118	
<b>Zweiter Teil (1969 bis 1984)</b>	
<b>Die Suche nach Identität</b>	
<b>7. Selbstverständigung</b>	
<b>Das Triptychon Vollendung, Vertiefung und Erweiterung . . . . .</b>	125
Haager Gipfel im Zeichen des Triptychons 126 Währungsunion – Vertiefung der Gemeinschaften 128 Was ist »europäisch«? – Erweiterung der Gemeinschaften 134 Neuer Eichpunkt 139	
<b>8. Politizität</b>	
<b>Die kollektive Unionsleitung durch den Europäischen Rat . . . . .</b>	141
Praxisgründung einer »konfuzianischen Institution« 142 Ambivalente Reaktionen 144 Verfassungsmethodik 149 Machtzentrum und Legitimationsbrücke 151	

<b>9. Demokratie</b>	
<b>Legitimation und Akzeptanz durch Parlamentarisierung . . . . .</b>	153
Demokratisches Defizit 154 Kampf um das Direktwahlrecht 156 Bud-	
getrecht als Hebel 158 Einigung auf den Direktwahlakt 161 Legitima-	
tionsvorschuss für plebiszitäre Verfassunggebung 165 Transformation	
zur parlamentarischen Demokratie? 170	
<b>10. Individualität</b>	
<b>Grundrechtsschutz in einem »Europa der Bürger« . . . . .</b>	174
Die Grundrechtslücke 175 Strategien – Debatten – Aktivitäten 179 Kon-	
frontation und Konsolidierung 182 Unitarisierungspfad 188	
<b>11. Rechtsgemeinschaft</b>	
<b>Konstitutionalisierung durch funktionelle Rechtspraxis . . . . .</b>	191
Die Erfindung der Rechtsgemeinschaft 192 Die Entfaltung durch	
Rechtsprechung 195 Der Acquis communautaire als Stellvertreter 198	
Rechtsfortbildung statt Rechtsetzung: gegenseitige Anerkennung 200	
Die Überformung durch Rechtswissenschaft 203	
<b>Dritter Teil</b>	
<b>(1985 bis 2007)</b>	
<b>Der Sprung in die Union</b>	
<b>12. Reform</b>	
<b>Fortschritt durch Verträge . . . . .</b>	209
Mehrheitswille – »der Coup von Mailand« 210 Institutionelle Einheit –	
die Einheitliche Europäische Akte 213 Nach der Ratifikation zu neuen	
Regierungskonferenzen 216 Die Gründung der Politischen Union? 219	
Semper reformanda – Beitritte, Konferenzen und weitere Verträge 223	
<b>13. Ambition</b>	
<b>Komplementarität und Kohärenz europäischer Selbstbehauptung . . . . .</b>	227
Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik 228 Wirtschafts- und	
Währungsunion 234	

<b>14. Machtkonflikt</b>	
<b>Politische Ziele und begrenzte Kompetenzen</b>	240
Expansionspraxis: Ziele – Aufgaben – Befugnisse 241	
Expansionskritik: negative und positive Subsidiarität 243	
Entfaltung und Vorbehalte 246	
Verwahrung und Katalogisierung 251	
<b>15. Finalitätsstreben</b>	
<b>Konstitutionelle Neugründung durch Konvente</b>	256
Gegenwartsleistungen und Zukunftserwartungen 257	
Austarierte Zusammensetzung, ambitionierter Plan, gelenktes Verfahren 261	
Verfassungsinhalte: Rechtsstruktur – Grundrechte – Demokratie – Institutionelles 264	
Regierungskonferenz – die Erdung 271	
Ratifikation – der Schock 275	
<b>16. Unentschiedenheit</b>	
<b>Schlussfolgerungen, Antworten und ein Epilog</b>	279
Das »Wir« und der Lissabonner Kompensationsvertrag 280	
Frühe Supranationalität als praktizierte Parlamentarismuskritik 284	
Akzeptanzerhöhung durch konstitutionelle Sprache und Formen 286	
Entkontextualisierte Konstitutionalisierung 288	
Verfasste Politische Union – aber welche? 290	
<b>Nachwort</b>	295
<b>Anmerkungen</b>	296
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	334
<b>Abbildungsnachweis</b>	372
<b>Personenverzeichnis</b>	373
<b>Sachverzeichnis</b>	376

# Einführung

Seit sieben Jahrzehnten liegt eine Verfassung im Möglichkeitshorizont europäischer Einigung. Die Fürsprecher einer europäischen Verfassung haben eine Verfassunggebung zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten, erfüllt von Hoffnung und Utopien, beeinflusst von Gewalt und Zwängen,<sup>1</sup> offen angestrebt. Zu Beginn der 1950er Jahre entwarf ein Ausschuss des Montanparlaments die Europäische Politische Gemeinschaft als konstitutionellen Rahmen für die noch neue Integration. Nach der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 formulierte dessen Institutioneller Ausschuss die Verfassung für eine angestrebte Europäische Union. Und mit Beginn der 2000er Jahre schrieb der Europäische Konvent einen umfangreichen Verfassungsvertrag zur Neugründung der zwischenzeitlich errichteten Union. Alle diese Bemühungen sind stets gescheitert, aus ähnlichen Gründen: Es fehlte an positiver Resonanz der Adressaten, entweder in den Regierungen und Parlamenten oder bei den Bürgern der Mitgliedstaaten. Eine von einzelnen Befürwortern erhoffte transformative Dynamik stellte sich erst recht nicht ein. Auch wenn jeder dieser Verfassungsversuche den institutionellen Rahmen europäischer Einigung beeinflusste und teilweise prägte, hat die Europäische Union bis heute keine Verfassung, die diesen Namen trägt. Gleichwohl unternimmt es dieses Buch erstmals,<sup>2</sup> Gründung und Genese der Europäischen Union als »Verfassungsgeschichte« zu beschreiben. Das bedarf der Erklärung.

## Verfassungsgeschichte in der Rechts- und Geschichtswissenschaft

Historiker erforschen die Geschichte der europäischen Einigung seit Jahrzehnten engagiert in thematischer Breite und mit erheblicher Tiefe. Doch die Geschichtswissenschaft unternimmt das regelmäßig nicht als »Verfassungsgeschichte«. Die Verfassungsgeschichte ist noch für Staaten und Reiche reserviert. Sie scheint nicht auf eine politische Ordnung beziehbar, die wir seit den 1990er Jahren »Europäische Union« nennen. Wir können zwar nicht präzise angeben, worum es sich bei der Europäischen Union und ihren Vorgängern, den Europäischen Gemeinschaften, kategorial handelt. Einige Beobachter sprechen von einer Föderation, andere sehen in ihr ein Unikat. Einigkeit besteht aber, dass sie jedenfalls kein Staat ist, und ihr Status als Imperium ist eine These.<sup>3</sup>

Es hat sich stattdessen eine europäische Integrationsgeschichte als Teilgebiet der allgemeinen Zeitgeschichte etabliert.<sup>4</sup> Für sie gilt, was generell für das System

»Recht« in historischen Beiträgen zu beobachten ist: Recht wird als »soziale Gestaltungskraft« nicht ernst genommen oder randständig berücksichtigt.<sup>5</sup> Das mag seine Gründe darin haben, dass Vertreter der allgemeinen Geschichtswissenschaft stattdessen die Rechtsgeschichte, ein Teilfach der Rechtswissenschaft, für zuständig halten oder das als sperrig wahrgenommene »Recht« bislang außerhalb der auf Politik und Diplomatie, Wirtschaft, Kultur und Soziales ausgerichteten Aufmerksamkeitspfade liegt. Verfassungsrecht wird sogar, wie Dieter Grimm jüngst noch einmal vertieft hat, von Historikern regelrecht gemieden.<sup>6</sup> Mit einem Achselzucken lässt sich dieser Befund in den Worten Michael Stolleis' glossieren, dass das Europarecht eben »in seiner Massenhaftigkeit und Flexibilität für Historiker und Rechtshistoriker nicht besonders anziehend« ist.<sup>7</sup>

Seit Anfang der 2010er Jahre hat sich allerdings eine historische Forschungsrichtung Gehör verschafft, deren Vertreter sich zuweilen selbst als New Legal Historians bezeichnen.<sup>8</sup> Im Mittelpunkt ihrer Forschung stehen europarechtliche Fragen, wobei die Ausrichtung auf das Recht nicht deren Leitmotiv ist. Den Beteiligten geht es darum, unter Rückgriff auf die zugänglich gewordenen Archivquellen die herrschenden Meinungen über die Entstehung der Europäischen Gemeinschaften, besonders aber die einflussreiche These von der »Integration durch Recht« zu überprüfen. Mit dem gleichnamigen Forschungsvorhaben sollte ab Mitte der 1980er Jahre eine empfundene Unwucht im analytischen Rahmen europäischer Integration korrigiert werden. Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs und der nationalen (Verfassungs-)Gerichte in der Integration sei unzureichend wahrgenommen worden.<sup>9</sup> Die These, die auf einer rechtsvergleichenden Perspektive zum amerikanischen Föderalismus beruht,<sup>10</sup> sieht das Recht als Objekt und als Instrument europäischer Einigung. Es sei Objekt, weil es in der Integration darum gehe, Normen aus zahlreichen nationalen Rechtsordnungen durch eine zentrale Autorität mittels originär europäischen Rechts auf die europäische Ebene zu transformieren. Die Autorität des Europarechts wird nach diesem Konzept durch seinen Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht gesichert. Das Recht wird zugleich als ein Instrument eingeordnet, weil es einer unter vielen sozialen Mechanismen sei, gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Die New Legal Historians hinterfragen nicht nur diese These. Sie zielen auch darauf, mit kritischem Habitus im Blick auf die europäische Einigung offenzulegen, dass Rechts- und Sozialwissenschaftler Teil eines ideologischen Projekts seien, das die politische Selbstermächtigung der europäischen Organe rechtfertige.<sup>11</sup> Die Kritik richtet sich gerade darauf, die Integration in konstitutionellen Begriffen zu denken.<sup>12</sup> Es geht mit anderen Worten nicht um eine Verfassungsgeschichte, sondern um eine Falsifizierung der herrschenden Lehre auf der Grundlage einer besseren Quellenkenntnis.

Die Rechtswissenschaft, die neben den entsprechend spezialisierten Historikern für die Verfassungsgeschichte akademisch zuständig ist,<sup>13</sup> hat selbstredend die Aufmerksamkeit für das Recht. Doch sie ist in ihrem Gegenstand auf die seit der Neuzeit bestimmende Organisationsform politischer Herrschaft ausgerichtet:

den Staat. Diese Verfassungsgeschichte befasst sich zunächst mit den Quellen von Staatlichkeit, für die einzelne Autoren wenigstens bis in das Mittelalter zurückgehen, wenngleich der Schwerpunkt deutlich auf der Neuzeit und einer vergleichenden Perspektive liegt.<sup>14</sup> Sie stellt sodann die moderne Verfassungsstaatlichkeit in den Mittelpunkt, die nicht mehr auf tribaler, autokratischer, absolutistischer, ständischer und oligarchisch-patrizischer Herrschaft, sondern auf dualer, das heißt noch zwischen Monarch und Bürgern geteilter oder bereits volkssouveräner politischer Herrschaft beruht.<sup>15</sup>

Im Mittelpunkt des Modells der Verfassungsstaatlichkeit steht ein Ende des 18. Jahrhunderts entstandenes und in den folgenden Jahrzehnten verfeinertes Konzept, das den Anspruch hat, einen Konsens zwischen Herrschenden und Beherrschten zu testieren und Politik durch Recht zu begrenzen. Recht ist also gerade keine Ressource, die dem jeweils herrschenden Politikverständnis allein zur Interessendurchsetzung dient. Dass die Verfassung Vorrang vor anderen Rechtsnormen hat – eine Auffassung, die sich erst im Verlauf des 19. Jahrhunderts durchsetzte –, ermöglicht sowohl die Differenz von Politik und Recht als auch ihre Verknüpfung. An der Spitze der Rechtshierarchie steht die Verfassung, die Maßstab für das einfache, vom Parlament gesetzte und von der Exekutive angewandte Recht ist. Deren Handlungen sind wiederum Gegenstand richterlicher Kontrolle am Maßstab des Gesetzes. Wer politische Macht legal ausüben will, muss dies im Rahmen der Kompetenzen, Verfahren und Formen der Verfassung und ihrer materiellen Bindungen tun, eine Mehrheit für die Verfassungsänderung oder eine -neuschöpfung finden oder aber eine Revolution wagen. Eine Verfassung ist heute für die Mehrzahl der Bürger deshalb ein formell verbrieftes Regelwerk, das die politische Ordnung einer Gemeinschaft festlegt, deren Regierungssystem errichtet, die Bedingungen für die Machtausübung definiert, Legitimation spendet und Grundrechte gewährleistet. Nicht nur Ausnahmen sind immer mitzudenken, auch der Weg zu dieser Verbriefung hängt von den Verfassungskulturen ab.<sup>16</sup>

## Konstitutionelle Europa-Semantik als Wirklichkeitsgestaltung

Neben der Prägung der Verfassungsgeschichte durch die allgegenwärtige Herrschaftsorganisation »Staat« gibt es noch einen weiteren, geradezu paradoxen Kontext, der die Verfassungsgeschichte bislang indifferent gegenüber der europäischen Einigung macht. Das Paradox besteht darin, vom konstitutionellen Denken abzusehen, weil die Europäische Union keine Verfassung haben *soll* – und konsequenterweise entzieht sie sich dann auch dem analytischen Rahmen einer Verfassungsgeschichte.

Die früheren Europäischen Gemeinschaften und heute die Europäische Union werden von Teilen der Politik und des Rechts sowie der Gesellschaftswissenschaften als konstitutionelle Ordnungen behandelt. An dieser Stelle wird der Hinweis

auf den eingangs zitierten, im Oktober 2004 unterzeichneten und teilratifizierten Vertrag über eine Verfassung für Europa genügen, um diesen Zusammenhang anschaulich zu machen. Jener Europäische Verfassungsvertrag trat zwar nicht in Kraft, weil die Politik das Vorhaben nach negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden aufgab.<sup>17</sup> Das hält aber weder den Europäischen Gerichtshof davon ab, in seiner neueren Rechtsprechung aus den Verträgen »Verfassungsgrundsätze« abzuleiten,<sup>18</sup> noch Vertreter der Europarechts- und der Politikwissenschaft, das Unionsrecht als Verfassungsrechtsordnung zu begreifen.<sup>19</sup> Der Verfassungsvertrag erscheint aus diesen Blickrichtungen lediglich als glücklose Episode im unaufhaltsamen Strom europäischer Konstitutionalisierung. In den folgenden Kapiteln werden wir sehen, dass die Verfassungssemantik kein neueres Phänomen ist. Sie ist seit den 1950er Jahren nachweisbar und zieht sich einem roten Faden gleich durch die Einigungsgeschichte.

Ein Teil der Akteure, die die Verfassungssemantik verwenden, hat dabei durchaus die Gegenwartsform einer *translatio imperii* im Sinn. So wie nach dieser Figur mittelalter- und frühneuzeitlicher politischer Theorie das Frankenreich die römische Herrschaft legitim fortsetzte, löst die staatsanaloge Europäische Union die Mitgliedstaaten als Primärräume ihrer jeweiligen politischen Gemeinschaften im Sinne einer Nachfolgeherrschaft ab. Eine Verfassung könnte auch in einem europäischen Gemeinwesen alle klassischen Funktionen erfüllen.<sup>20</sup> Auch für die religiöse Grundierung der Translationsidee lässt sich in den zivilreligiösen Anklängen der europäischen Einigung eine Parallele finden.<sup>21</sup> Bereits in den 1950er Jahren sahen manche Beobachter in der Gemeinschaft der Sechs das christlich-katholische Karolingerreich wiedererstehen.<sup>22</sup> Und in der Rückschau resümierte ein Vordenker der »Integration durch Recht«-Denkschule, der Inhalt europäischer Integration sei »messianisch«; die Annahme des Schuman-Plans habe bedeutet, »eine der stärksten idealistischen Quellen in den zivilisatorischen Minen Europas anzuzapfen«.<sup>23</sup>

Das Projekt einer politischen Selbständigungserwerbung der Europäischen Union über den Verfassungsbegriff hat Widerspruch ausgelöst. Die 1990er Jahre sind der Zeitraum, in dem diese Debatte unter prägender deutscher Mitwirkung geführt wurde, die letztlich erst mit der 2007 endgültig gescheiterten Verfassung vorläufig endete.<sup>24</sup> Die Kritiker argumentieren, die Europäische Union sei als Rechtssubjekt gar nicht verfassungsfähig, weil die Summe ihrer Bürger keine Gesellschaft mit den notwendigen demokratischen Mindestvoraussetzungen für eine Politisierung von Gestaltungsansprüchen sei.<sup>25</sup> Andere kritische Stimmen stellen die berechtigte Frage, ob die Europäische Union eine Verfassung denn überhaupt benötige. Da sie ihre Letztbegründung weiterhin im demokratischen Willen der Völker ihrer Mitgliedstaaten und nicht in einem Unionsvolk habe, sei eine EU-Verfassung an die Staatlichkeit gebunden und insoweit ohne Mehrwert. Dieter Grimm, der Hauptvertreter dieses Arguments, mahnt denn auch: Wer die Verfassung »für Europa fordert, sollte wissen, welche Bewegung er damit in Gang setzt.«<sup>26</sup>

An diesem Punkt treffen These und Antithese wieder zusammen. Denn auch für die Kritiker konstitutioneller Semantik ist eine Verfassung der Europäischen Union prinzipiell denkbar. Sie ist als revolutionärer Akt denkbar, wenn sie denn von einem zukünftigen europäischen Demos, der sich womöglich sogar ad hoc erst bildete, beschlossen werden würde. Die Befürworter halten den Verfassungsschritt schon jetzt für möglich und haben die Hoffnung, mit einer Verfassunggebung gehe die politische Selbstbestimmung des organisierten Europas einher – dies dürfte die List der Vernunft des Europäischen Verfassungsvertrages gewesen sein. Alternativ argumentieren sie, bei den Verträgen handele es sich bereits um eine ungeschriebene Verfassung, weil sie Geltungsgrund einer autonomen Rechtsordnung mit allen konstitutionellen Elementen seien.<sup>27</sup>

## Gründe für eine Verfassungsgeschichte

Nimmt dieses Buch demnach Partei für die Denkströmung des progressiven europäischen Konstitutionalismus oder ist es mit Blick auf seinen Gegenstand gegenüber der klassischen Verfassungshistoriografie nur unbedarf? Die Rechtsgeschichte europäischer Einigung wird hier als »Verfassungsgeschichte« aus mehreren Gründen unternommen:

Die Europäische Union war in Gestalt der frühen Gemeinschaften zuerst Verwaltung. Besonders der Montanvertrag enthielt ein Gesetzesprogramm, das die Hohe Behörde konkretisieren und die Mitgliedstaaten vollziehen sollten. Mit der Wirtschafts- und der Atomgemeinschaft trat die von den Mitgliedstaaten delegierte, gemeinsame Rechtsetzung hinzu, die rasch Gewicht erlangte. Während die Gemeinschaften weiterhin Preise festsetzten, Kartellbußen verhängten, Subventionen prüften und Strukturhilfen gewährten, traf der Rat auf Vorschlag der Kommission zunehmend auch politische Entscheidungen, etwa über die Funktionsprinzipien und die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie den vom Gemeinsamen Markt und den Grundfreiheiten bewirkten Liberalisierungsgrad.<sup>28</sup> Die Regierungen der Mitgliedstaaten bemerkten, dass Integration nicht mehr nur Verwaltung, sondern auch Politik war. Dadurch entstand ein zusätzlicher Bedarf an Legitimität, das heißt Akzeptanz, umso mehr, je autonomer und ausgreifender die Gemeinschaften politisch handelten.

Ein erheblicher Teil der Ereignisse, über die in den folgenden Kapiteln berichtet wird, sind dem Bemühen der Mitgliedstaaten und der Organe geschuldet, die Akzeptanz der Europäischen Union in der – längst existierenden – europäischen Gesellschaft zu steigern. Die 1970er Jahre sind dafür das Schlüsseljahrzehnt gewesen. Zentral waren die Gründung des Europäischen Rates, mit dem die höchsten politischen Repräsentanten der Mitgliedstaaten »zur gesamten Hand« die politische Führung der Europäischen Union übernahmen, die Einigung auf die Direktwahl des Europäischen Parlaments und die Anerkennung von Ge-

meinschaftsgrundrechten. Weitere »Fortschritte« wurden gemacht: Mittlerweile nimmt die Union Kredite auf, definiert Strafbarkeit und gebietet die Auslieferung mutmaßlicher Straftäter. Sie weist Migranten an den Außengrenzen zurück, verbietet Rundfunksender, entscheidet über die Zulässigkeit wirtschaftlicher Aktivität und fördert oder verbietet Technologien. Das autonom gesetzte Unionsrecht beansprucht Vorrang selbst gegenüber den mitgliedstaatlichen Verfassungen. Das mit der Union verknüpfte Europäische System der Zentralbanken hat Währungs- hoheit und die Europäische Zentralbank macht Geldpolitik. Als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit will die Europäische Union sich international mittels »europäischer Souveränität« behaupten und soll, so öffentliche Äußerungen in den 2010er Jahren, die »Sprache der Macht« lernen.<sup>29</sup>

Diese exemplarische Aufzählung lässt keinen Zweifel daran, dass die Europäische Union neben ihrer fortbestehenden Verwaltungsfunktion über erhebliche politische Gestaltungskraft verfügt, in Rechte der Bürger eingreift und sogar Herrschaft, verstanden als organisatorisch verstetigte, gemeinschaftsbildende Macht,<sup>30</sup> auch ohne Erzwingungsstäbe ausübt. Zugleich ist sie um Legitimität bemüht – angeregt durch den Verfassungskonvent verpflichtet der Vertrag von Lissabon die Union und die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf gemeinsame Werte, auf Freiheit, Gleichheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechtsschutz und die Menschenwürde. Die folgenden Kapitel werden diese Entwicklung nachzeichnen und Ereignisse beobachten, die über Jahrzehnte eine politische Ordnung geformt haben, die sich mit einem materiell-evolutiven Verfassungsbegriff anspruchsvoll beschreiben lässt, losgelöst von der Antwort auf die Frage, ob die Europäische Union tatsächlich eine solche Verfassung hat.

Es gibt nämlich keine Einigkeit über den konkreten Maßstab, nach dem etwa die demokratische Legitimation der Europäischen Union beurteilt werden soll. Während manche die Europäische Union als im Vergleich zum modernen Verfassungsstaat strukturell undemokratisch einordnen, vertreten andere den Standpunkt, es handele sich bei ihr um eine Ordnung eigener Art (*sui generis*). Als »das Neue« müsse die Europäische Union aus sich heraus, in ihrer konkreten Gestalt aufgrund der politischen Rahmenbedingungen beurteilt werden. Jenes *sui generis*-Etikett markiert nicht allein eine Verlegenheit, weil der Europäischen Union in der Herrschaftstypologie bislang kein Begriff widerspruchlos zugeordnet werden konnte. Die Singularisierung der Europäischen Union macht die europäische Einigung zugleich zu einem selbstreferentiellen geschichtslosen Prozess. Er öffnet Spielräume losgelöst vom Überlieferten. Die Europäische Union ist dann nämlich am verfassungshistorischen Maßstab für die Ausübung, Rechtfertigung und Kontrolle ihres politischen Handelns nicht messbar, obgleich es für den Bürger keinen Unterschied macht, wer Entscheidungen trifft und dafür Gefolgschaft einfordert.

Mit einem verfassungshistorischen Zugang wird es möglich, für das Handeln der Europäischen Union einen Maßstab zu entwickeln und die seit dem Ende des 18. Jahrhunderts herausgearbeiteten Kategorien und die mit ihnen verknüpften

Leitfragen an sie heranzutragen: Wer ist das Subjekt der Herrschaftslegitimation (Souveränität)? Wie ist das Verhältnis von öffentlicher Gewalt und Gesellschaft organisiert (Repräsentativität)? Was sind die jeweiligen Orte und Institutionen des Politischen (Politizität)? Welche Rolle spielen die Mitgliedstaaten (Föderalität)? Werden subjektive Rechte gewährleistet, und – falls ja – in welcher Form (Individualität)? Wie werden Konflikte adressiert und gelöst (Agonalität)? Und schließlich: Was führt zur Akzeptanz europäischer politischer Herrschaft (Legitimität)? Erst in einem zweiten Schritt sind die Antworten zu bewerten und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Dass die Europäische Union bestimmte Anforderungen nicht erfüllen kann oder der politische Wille dazu fehlt, ist keine Rechtfertigung dafür, die Frage gar nicht erst zu formulieren.

Das ist aber noch nicht alles: Die europäische Einigung verändert die an ihr mitwirkenden modernen Verfassungsstaaten. Ein wesentliches Bauprinzip der Unionsrechtsordnung ist die strukturelle Verbindung zwischen der Europäischen Union und den sie tragenden Mitgliedstaaten. Deren Verfassungen gestatten es, Hoheitsrechte auf Organisationen wie die Europäische Union zu übertragen. Im historischen Vergleich handelt es sich bei diesen Übertragungstiteln um noch junge Regelungen. Sie tauchen in der Nachkriegszeit in den neuen Verfassungen europäischer Staaten auf oder wurden eigens für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union in den Verfassungstext aufgenommen.<sup>31</sup> Entgegen dem ersten Anschein sind übertragene Hoheitsrechte weder verloren noch verschwunden. Mit der Übertragung werden die politischen Selbstbestimmungsrechte des Staates in Mitwirkungsrechte an der europäischen Willensbildung umgewandelt. Zugleich wirken die europäischen Hoheitsakte auf die Bürger und die Mitgliedstaaten zurück. Eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten formuliert deshalb materielle Voraussetzungen für die Übertragung von Hoheitsrechten, etwa als Strukturvorgaben an die demokratische, rechtsstaatliche und grundrechtsschützende Gestalt der Europäischen Union, und definiert Übertragungsgrenzen. Teilweise sind diese Kriterien ausdrücklich in die Verfassungen aufgenommen worden, wie in Artikel 23 des Grundgesetzes, Artikel 11 der italienischen Verfassung, Artikel 7 Absatz 5 der portugiesischen oder Artikel 3a Absatz 1 der slowenischen Verfassung, teilweise wurden diese von Verfassungsgerichten formuliert. Regelmäßig geht es in der Sache um Elementarfragen der Verfassungsstaatlichkeit. Mit einem verfassungshistorischen Zugang kommen diese institutionellen Rückwirkungen der europäischen Einigung auf die Mitgliedstaaten im Sinne einer »integrierten Verfassungsstaatlichkeit«<sup>32</sup> in den Blick. Es kommt also auf die Blickrichtung an – seit der Nachkriegszeit haben die Mitgliedstaaten keine Verfassungsgeschichte mehr, die sich ohne eine »Verfassungsgeschichte der Europäischen Union« erzählen ließe.

Schließlich werden wir sehen – ich greife hier Erkenntnissen aus den Buchkapiteln vor –, dass die historische Verfassungsstaatlichkeit selbst eine – nicht geringe – Rolle in der Europäischen Union spielt. Die beteiligten Politiker, Minis-

terialbeamten und Wissenschaftler handelten zwar am »grünen Tisch« und errichteten eine nichtstaatliche europäische politische Ordnung. Prägungen hatten sie jedoch in ihrem jeweiligen nationalen Recht erhalten. Sie hatten den verfassungshistorischen Kanon im Gepäck, der teilweise ihr Handeln motivierte, den sie jedenfalls nur mit Mühe als Bezugspunkt beiseiteschieben konnten. Die Verfassungsgeschichte determinierte sicherlich nicht ihr Denken und Handeln in dem Sinn, dass es zu einer formellen Konstitutionalisierung der Europäischen Union nach dem Vorbild der eingangs zitierten, erfolglosen Verfassungsversuche kommen musste. Wie wir noch sehen werden, war Verfassungsgeschichte jedoch ein Erfahrungsspeicher, auf den die beteiligten Personen zurückgriffen. Sie taten das in intellektueller Wahlverwandtschaft, vor allem um Akzeptanzprobleme zu adressieren, wobei Figuren wie das Mehrheitsprinzip, die Parlamentswahl oder der Grundrechtsschutz instrumentell, aus ihren Kontexten herausgelöst genutzt wurden.

### These und drei Denkströmungen: Konstitutionalisten, Gouvernementalisten und Pragmatisten

Damit sind wir bei der übergreifenden These dieses Buches. Sie lautet: Nach sechs Jahrzehnten europäischer Einigung ist durch das Neben- und Miteinander von drei Denkströmungen im organisierten Europa eine politische Ordnung entstanden, in der die Frage konstitutioneller Autorität unentschieden ist. Sie verharrt nicht in der berühmten bündischen Schwelbelage oder beruht dauerhaft auf »geteilter Souveränität«.<sup>33</sup> Konstitutionelle Autorität, als spezifische Form der Macht, kann nicht mehr eindeutig zugunsten *noch* der Mitgliedstaaten oder *schon* der Europäischen Union zugeordnet werden. Damit ist auch die Frage nach dem politischen Primärraum der Bürger im Unionsinnern wie auch im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und zu Dritten offen. Mit dem Sprachbild Claude Leforts formuliert, ist der »Ort der Macht« eine Leerstelle<sup>34</sup> – was die Episode der französischen »Politik des leeren Stuhls« jedenfalls für die zwei Dekaden nach 1965 kongenial beglaubigt.<sup>35</sup>

Die institutionelle Gestalt des organisierten Europas ist zwar das Ergebnis eines politischen Konsenses, die Motive für das Einvernehmen über einzelne Einigungsschritte beruhen jedoch stets auf der Parallelität von drei früh begründeten Denkströmungen: die der Konstitutionalisten, der Gouvernementalisten und der Pragmatisten. Diese handlungsleitenden Denkströmungen, deren relative Bedeutung Konjunkturen unterliegt, fußen auf in sich stabilen, aber im Kern widerstreitenden Konzeptionen europäischer Einigung. Die institutionellen Entwicklungsschritte seit den Gründungen der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren waren deshalb mehrdeutig und wurden je nach Standpunkt unterschiedlich interpretiert. Sie wirkten in ihrer objektiven Gegebenheit zugleich auf die Denkströmungen und die europapolitische Debatte zurück. Es lässt sich

dabei nicht sagen, einzelne Strömungen lägen vollkommen falsch; denn deren Vertreter können jeweils Integrationswirklichkeit für ihre Konzeption anführen. Sie konvergieren in der Kernfrage, wie es in einer Zeit, in der Demokratie zur dominierenden politischen Kraft in Westeuropa geworden ist,<sup>36</sup> um die Legitimation genuin europäischer Politik bestellt ist.

Die Konstitutionalisten streben einen verfassten politischen Primärraum an. Integration bedeutet für sie die Bildung einer selbständigen politischen Gemeinschaft auf verfassungsrechtlicher Grundlage. Sie argumentieren aus der Perspektive des »Noch nicht« und sehen in der Integration im Grunde nur das instrumentelle Medium, um ihr Ziel in verfassungshistorischer Kontinuität als parlamentarische Demokratie zu erreichen. Die Vertreter dieser Denkströmung unterscheiden sich darin, welche Gestalt die Europäische Union haben soll. Die bekannteste Variante sind die föderalistischen Konstitutionalisten, die nach amerikanischem Vorbild die Vereinigten Staaten von Europa mittels einer Konstituante gründen wollen. Eine zweite Variante, nennen wir sie die legalistischen Konstitutionalisten, streben ein sich als Rechtsgemeinschaft bildendes, staatsanaloges Subjekt an.

Die Gouvernementalisten, sie stellen die zweite Denkströmung dar, teilen das Einigungsziel eines verselbständigte[n] europäischen politischen Subjekts. Ihre Vertreter befürworten eine strikte Supranationalität, indem sie die Autonomie der Europäischen Union gegenüber den Mitgliedstaaten betonen, deren Handeln als ausreichend demokratisch legitimiert sehen und die Logik von Modernisierung und Sachzwang herausstellen. Sie unterscheiden sich von den Konstitutionalisten darin, dass sie zwar für eine Optimierung des institutionellen Rahmens der Europäischen Union eintreten, aber keine Notwendigkeit für ein unionales parlamentarisches Regierungssystem sehen. Denn mit solch einem Schritt veränderte die supranationale Integration ihren Kern als Exekutivherrschaft mit lediglich demokratisch-partizipatorischer Flankierung. Gouvernementalisten strenger Observanz pflegen einen offen skeptischen Blick auf parlamentarische Demokratie und betonen den Charakter der Integration als einer überstaatlichen Verwaltungskooperation.

Die Pragmatisten betrachten die Europäische Union als eine Kooperation auf vertraglicher Grundlage in einem Club souveräner Mitgliedstaaten. Für die Vertreter dieser Denkströmung bedeutet Integration die gemeinsame Problemlösung auf politischer Grundlage, die ihre Legitimation im parlamentarischen Willen der beteiligten Staaten hat. Ihre Vertreter sehen in den Verträgen keine Verfassung, wenden sich gegen abstrakte Maßstäbe und Prinzipien, denken von den Interessen der Mitgliedstaaten aus. Pragmatisten sind im Kern theorieavers, verhalten sich vielmehr realitätsbewusst, was dazu führt, dass im Einzelfall die Standpunkte der anderen Denkströmungen akzeptiert werden.

Diese Verfassungsgeschichte der Europäischen Union ist deutungsoffen. Sie folgt keiner normativen Teleologie, wie sie dominant von Konstitutionalisten und

in einzelnen verfassungshistorischen Ansätzen vertreten wird. Deshalb wird das Wirken des Europäischen Gerichtshofs hier nicht der Gravitationspunkt sein.

Die europäische Einigung unterscheidet sich seit dem Gründungsjahrzehnt der 1950er Jahre wenigstens in einem wesentlichen Punkt grundlegend von den klassischen Verfassungsstaaten und deren historischer Entwicklung: Die Europapolitik der Mitgliedstaaten lässt sich in ihrem Gestaltungswillen vom europäischen Vertragsrecht nicht entscheidend begrenzen. Setzen die Verträge eine Politikgrenze, können sie geändert werden. Die Verfassungsänderung ist auch im Staat ein vertrautes konstitutionelles Muster. Die Europapolitik weicht jedoch alternativ auf zwischenstaatliche Kooperation, auf das Völkerrecht oder auf Soft Law, also politisch bindende Normen aus. Kurzum, sie findet für den gemeinsamen politischen Willen eine normative Formensprache außerhalb der Verträge. Die Verträge der Europäischen Union für sich geben dem politischen Gestaltungswillen keinen harten Rahmen. Höchstrangiges Recht wird auf anderem Weg, etwa über die Rechtsprechung des Gerichtshofs gesetzt und geändert – der Rechtsprechung gebührt also durchaus Aufmerksamkeit. Der Gerichtshof unternimmt dies allerdings nur in Phasen und nie als einziges Organ. Er ist stets Teil eines »institutionellen Vierecks«, an dem auch die Kommission, das Parlament sowie der Ministerrat respektive ab Mitte der 1970er der Europäische Rat mitwirken. Mit der Abkehr vom Hauptaugenmerk auf dem Gerichtshof wird der zweite und dritte Teil zeigen, dass namentlich die Rolle des Europäischen Rates – und damit der mitgliedstaatlichen Exekutivspitzen – neu zu bewerten ist. Wir sind nicht nur mit ungewöhnlichen Modi der Verfassunggebung, sondern zugleich mit einem veränderten Verständnis von Gewaltenteilung konfrontiert, als einem Amalgam unterschiedlicher Verfassungskulturen in Europa.<sup>37</sup> Wir wissen nicht, wohin uns dies führen wird.

## Argumentationsgang und Ziel

Das Buch ist als Synthese angelegt. Deren Grundlage sind umfangreiche kollegiale Forschungsergebnisse, darunter solche Göttinger Doktoranden, aber auch eigene Arbeiten. Mit dem Buch versuche ich, die verfügbaren, teilweise auf sehr detaillierte Fragen bezogenen Erkenntnisse, die in den Endnoten und im Literaturverzeichnis nachgewiesen sind, zusammenzubringen und in drei Teilen und sechzehn Kapiteln zu strukturieren. Innerhalb der chronologisch geordneten Teile werden mit den Kapiteln thematische Schwerpunkte gesetzt. Quellen sind nicht allein Rechtstexte, amtliche Verlautbarungen, Protokolle und individuelle Äußerungen. Das besondere Augenmerk gilt vorbereitenden Dokumenten, Strategien, Leitbildern und Berichten, die auf die europäische Einigung erheblichen Einfluss hatten – und weiterhin haben. Denn diese Dokumente sind Bezugspunkt für eine politische Konsensbildung, die sich im weiteren Verlauf nicht selten

früher oder später rechtlich verdichtet. Begreifen wir die Europäische Union mit politikwissenschaftlichen Ansätzen als eine Verhandlungsdemokratie, in der nicht eine parlamentarische Mehrheit ihren Gestaltungswillen durchsetzt, sondern gegensätzliche Standpunkte zu einem Konsens verhandelt werden, kommen andere Institutionen und Verfahren als die klassischen zusätzlich in den Blick. Eine wichtige weitere Quelle sind Leitentscheidungen des Gerichtshofs, dessen Akten, jedenfalls teilweise, der Öffentlichkeit zugänglich sind.<sup>38</sup> An einzelnen Stellen sind für dieses Buch auch Archivquellen eigens ausgewertet worden.

Da die historischen Integrationsereignisse nicht in demselben Maße vorauszusetzen sind, wie das bei einer staatenbezogenen Verfassungsgeschichte der Fall ist – viele Leser werden mit der nationalen Zeitgeschichte vertrauter sein –, wird der notwendige tatsächliche Rahmen in kurzer Form miterzählt. Mein Augenmerk liegt jedoch auf den erwähnten verfassungshistorischen Leitfragen, das heißt konkret auf Vertragsverhandlungen, Organen und Einrichtungen, Abstimmungsmodi, Stimmengewichtung, auf Kompetenzen, Grundrechten und der Legitimation europäischer Hoheitsgewalt, pointiert formuliert auf der Machtarchitektur der Europäischen Union. Da die »Europäische Union« von Beginn an in den Debatten präsent war und politisch angestrebt wurde, verwende ich diesen Begriff durchgehend auch für die Zeit, in der formal die Europäischen Gemeinschaften die Einigung trugen; dies soll das Verständnis erleichtern. Nicht zuletzt werden in den einzelnen Kapiteln immer auch Personen genannt und kurz vorgestellt, ohne die das Integrationsvorhaben nicht wirklich geworden wäre.<sup>39</sup> Es geht dabei nicht nur um die Generation der »Gründerväter«, wohlbekannte Männer, deren Wirken häufig durch Memorialliteratur und Biografien gewürdigt ist und deren Beitrag zur Konstruktion Europas<sup>40</sup> in den Geschichtsbüchern steht.<sup>41</sup> Es geht auch um Personen »der zweiten Reihe«, von denen viele Juristen waren. Dass die Europäische Union das Werk von Menschen ist, sollen die ausgewählten Fotos zusätzlich anschaulich machen. Ich habe mich für Pressefotos aus dem, mit wenigen Ausnahmen, öffentlich zugänglichen Bestand der Unionsorgane entschieden, um die Perspektive europäischer Selbstbeschreibung abzubilden, und diese mit eigenen Bilderklärungen versehen.

Das Buch hat den Anspruch, die erste wissenschaftlich fundierte Gesamtdarstellung einer Verfassungsgeschichte des organisierten Europas für gut die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts zu sein. Ich verwende zuweilen bewusst die ungewohnte Formulierung »organisiertes Europa«, um Ereignisse und Entwicklungen einzubeziehen, die auf den ersten Blick nicht dazugehören zu scheinen oder die als »tote Äste« der Einigung schlicht vergessen worden sind. Dazu gehören der Europarat (*Council of Europe/Conseil de l'Europe*) und die unter seinem Dach ausgehandelte und angewendete Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die Pläne der Pragmatisten für eine Europäische Union aus den 1950er und 60er Jahren, die zunächst engen Verbindungen des Gemeinsamen Marktes zum kolonialen Erbe einzelner Mit-

gliedstaaten, die Europäische Politische Zusammenarbeit in der Außenpolitik, die frühen Pläne für eine Wirtschafts- und Währungsunion und die Entdeckung des EG-Bürgers Anfang der 1970er Jahre.

Das Hauptaugenmerk des Buchs liegt auf den Jahrzehnten der Gründungen und des Aufbaus, beginnend mit dem Haager Europakongress im Mai 1948 bis Anfang der 1990er Jahre, mit einem Schwerpunkt auf Teil II. Ein als Verfassungsgeschichte verstandenes Buch, das die Europäische Union, ihre Gründung und Entwicklung aus konstitutioneller Perspektive beschreibt und mit dem Vertrag von Maastricht endete, ließe allerdings das exponierteste Ereignis aus, würde nicht der Europäische Verfassungsvertrag berücksichtigt werden. Auch wenn dieses Ereignis jüngerer Vergangenheit für einen zeitgeschichtlichen Zugang noch recht nahe ist, bezieht die hier gewählte Periodisierung das endgültige Scheitern des Vertrages im Jahr 2007 mit ein. Fehlte diese Episode in einer Verfassungsgeschichte, entstünde eine sichtbare, mit Blick auf das Anliegen kaum vertretbare Leerstelle. Die Einbeziehung des Verfassungsvertrages und damit der frühen 2000er Jahre ist zudem methodisch vertretbar, weil der Vertrag öffentlich in einem intensiv beobachteten Konvent verhandelt wurde, dessen amtliche Dokumente bereits zugänglich sind. Die Entwicklungen und Ereignisse der Gegenwart, die Euro-Staatsschuldenkrise (seit 2010), der gescheiterte EMRK-Beitritt (2010–2014), der »Brexit« (2016–2021), der »Wertekonstitutionalismus« des Gerichtshofs (seit 2014) und die Zukunftskonferenz (2019–2022), um nur die großen Blöcke zu nennen, scheinen es nahezulegen, dass diese Verfassungsgeschichte mit genügendem Zeitabstand um einen Teil IV fortgeschrieben werden müsste. Ob es dazu in diesem oder einem anderen Rahmen kommen wird, ist – ebenfalls – unentschieden. Bereits der vorliegende Korpus hätte mit ungleich größerer Darstellungs- und Reflexionstiefe bearbeitet werden können, nur hätte das Buch dann deutlich anders ausgesehen.

Der von einem Rechtswissenschaftler mit diesem Band unternommene Versuch einer theoretisch inspirierten und zugleich kompakten Europarechtsgeschichte soll dazu beitragen, unser politisches Handeln im organisierten Europa der Gegenwart, seine Kontexte, Motive und Ziele besser zu verstehen. Vielleicht kann dieses Buch darüber hinaus zu weiterer Forschung anregen, die sich der besonderen Bedeutung des Rechts für die europäische Einigung widmet. Es gibt im vermeintlich Vertrauten noch vieles zu entdecken.

Erster Teil  
(1948 bis 1969)

## **Das Ringen um Supranationalität**



## 1. Gemeinsamkeiten

### Europäisches Ethos und Menschenrechtsschutz im Europarat

Eine Verfassungsgeschichte der Europäischen Union kennt viele Orte. Diese hat ihren Anfang in Straßburg. Die elsässische Stadt steht für die französisch-deutsche Rivalität und symbolisierte, so im Frühjahr 1949 der britische Außenminister Ernest Bevin, »das Ende jahrhundertlanger Fehden und Ängste«. Sie werde »das Zentrum einer neuen Anstrengung für Versöhnung und Frieden«.<sup>1</sup> Aber Straßburg als Sitz einer neuen Organisation westeuropäischer Staaten war nicht nur Symbol, sondern auch Kompromiss und Zugeständnis in politischen Verhandlungen über Richtung, Qualität und Gestalt europäischer Einigung. Frankreich bekam den Sitz in seiner etwas abseits der großen Verkehrs- und Kommunikationswege gelegenen Stadt, weil die neue Organisation nach britischem Willen kein direkt gewähltes Parlament, sondern nur eine Beratende Versammlung erhielt. Zudem wählte die Außenministerkonferenz, kurz bevor der Gründungsvertrag unterzeichnet werden sollte, mehrheitlich den Namen »Europarat« (*Council of Europe/Conseil de l'Europe*) aus. Frankreich, Italien und Belgien hatten stattdessen für eine »Europäische Union« geworben.<sup>2</sup>

Die formelle Gründung des Europarats am 5. Mai 1949 auf der Londoner Außenministerkonferenz eignet sich aus mehreren Gründen als Ausgangspunkt: In dem Vorhaben konkretisierten sich die Erwartungen an ein organisiertes Europa als ethischer, politischer und wirtschaftlicher Neubeginn nach zwei Weltkriegen. Zugleich waren in den diplomatischen Verhandlungen und der späteren Gestalt des Europarates bereits die Konfliktlinien angelegt, die die kommenden Jahrzehnte bestimmen sollten und die bis in die Gegenwart reichen. Es ging dabei um den Ort des Politischen für die europäische Einigung. Die Regierungen der beteiligten Staaten sahen diesen in intergouvernementalen Gremien und die Befürworter einer europäischen Föderation in einer politischen Konstituante, für die zuerst ein direkt gewähltes europäisches Parlament in Frage kam. Die Scheideleinien verliefen dabei nicht bruchlos zwischen Exekutivvertretern einerseits und Parlamentariern andererseits. Der jeweilige Standpunkt der politischen Eliten hing vom ideellen Vorverständnis, von ihrer staatlichen Zugehörigkeit und auch vom politischen Kalkül ab. So war es ein Leitmotiv Frankreichs, der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs, auch das Vereinigte Königreich in eine neue europäische Organisation unbedingt einzubinden, nachdem man gemeinsam 1948 den Brüsseler Pakt als Verteidigungsbündnis gegen ein möglicherweise erstarkendes

Deutschland geschlossen hatte. Die Briten wiederum hatten als uneingeschränkte Siegermacht des Zweiten Weltkriegs mit einem (noch) intakten Commonwealth kein Interesse an föderalen Strukturen und erst recht nicht an einem unkalkulierbaren europäischen Parlamentarismus. Diese Skepsis teilten die dem Königreich nahestehenden skandinavischen Staaten. Die soeben gegründete Bundesrepublik stand noch abseits und suchte Aufnahme in die europäische Staatengemeinschaft, wozu die europäische Einigung einen identitätsstiftenden Weg eröffnete.<sup>3</sup> Und in Italien, als ebenfalls posttotalitarem Staat, war die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung – wie auch in Frankreich – durch eine starke kommunistische Partei latent bedroht.<sup>4</sup>

Vor allem aber führt uns die Gründung des Europarates vor Augen, dass eine »Europäische Union« eine ursprünglich erhoffte und angestrebte Gestalt der europäischen Einigungsbemühungen war und keineswegs linear aus den Europäischen Gemeinschaften hervorgegangen ist. Mehr noch, die Vorschläge für und die Verhandlungen über den Europarat zeigen, dass das organisierte Europa eine ganz andere Richtung hätte nehmen können. Die erste Europäische Gemeinschaft, die 1951 gegründete Montanunion, war eher eine reduzierte Auffanglösung für ambitionierte, aber erfolglose Pläne. Die Montanunion erlangte in ihrer funktionalen Begrenzung auf den Wirtschaftssektor Kohle und Stahl später ein eigenständiges Gewicht, trat aber zunächst nur neben den Europarat und weitere europäische Organisationen. Diese und die beiden weiteren, 1957 gegründeten Europäischen Gemeinschaften waren zunächst weit entfernt von ihrer politischen Dominanz des organisierten Europas, die wir aus der Gegenwartsperspektive mit ihnen verbinden.<sup>5</sup>

## Europäische Bewegung und der Haager Europakongress

Auch wenn die Ideen und Blaupausen für eine politische Einheit europäischer Staaten zahlreich sind und teilweise weit in frühere Epochen zurückverfolgt werden,<sup>6</sup> hat die Gründung des Europarates eine konkrete, zeitlich knappe Vorgeschichte.

Seit 1946 sammelte sich in westeuropäischen Staaten aus Diskussionszirkeln, Vereinen und Bünden eine Bewegung, die für die Einigung Europas eintrat. Die einzelnen Gruppen waren teilweise noch während des Krieges besonders in Widerstandskreisen oder um einzelne Persönlichkeiten herum entstanden.<sup>7</sup> Nunmehr gründeten sich über nationale Dachverbände entlang politischer Grundströmungen oder Leitbilder für das imaginierte Europa. Die europäische Bewegung einte die Überzeugung, dass der Nationalismus als Ursache für Krieg überwunden und mit ihm der Nationalstaat als Typus wenn nicht abgelöst, dann doch zumindest durch eine überstaatliche Autorität eingebunden werden müsse. Das sollte auch für das »deutsche Problem« gelten, das nicht dauerhaft durch die Repression

eines neuen deutschen Staates zu lösen sei. Gemeinsam würde eine solche Einheit die Chance bieten, den zu klein gewordenen europäischen Nationalstaaten weiter Gehör in wirtschaftlichen, militärischen und politischen Fragen im Konzert der Supermächte zu verschaffen.<sup>8</sup> Diese Anliegen sah die europäische Bewegung mit Blick auf die drei seinerzeit neugegründeten Organisationen, die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), den erwähnten Brüsseler Pakt und das Nordatlantische Verteidigungsbündnis (NATO), als noch nicht erfüllt an.<sup>9</sup> Doch über die Art und Weise, die Methode, in welcher Gestalt die Ziele hätten erreicht werden können, war man sich uneinig. Die eine Strömung, deren Vertreter zumeist als Föderalisten bezeichnet werden,<sup>10</sup> strebte eine Föderation nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika an. Der Kongress der *Union Européenne des Fédéralistes* (UEF) in Montreux etwa, deren Vertreter besonders aus Frankreich, Belgien und Italien stammten, forderte im August 1947 als »Föderationskörperschaft« einen europäischen Bundesstaat. Die Europäische Parlamentarier-Union (EPU), der 114 Abgeordnete aus zehn westeuropäischen Staaten angehörten, forderte auf ihrem Kongress in Gstaad die Einberufung einer Verfassunggebenden Europäischen Versammlung. Die andere, zahlenmäßig kleinere Strömung, deren Vertreter als Unionisten zusammengefasst werden, setzte sich für intergouvernementale Zusammenarbeit ein, ohne dadurch die nationale Souveränität entscheidend einzuschränken. Hauptkraft dieser Strömung war das Vereinigte Königreich, dem die skandinavischen Staaten ebenso zur Seite traten wie das *United Europe Movement* (UEM) mit seinem wirkmächtigsten Mitglied, Winston Churchill.<sup>11</sup>

Die Netzwerke der beiden Strömungen einigten sich im November 1947 auf die Gründung eines gemeinsamen Koordinierungsausschusses (*Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne* – CICMUE), der einen Europakongress organisieren sollte. Der Ausschuss wechselte später seinen Namen in *Mouvement européen*, woraus sich eine Dachorganisation entwickelte. Es wurden drei Arbeitsgruppen für wirtschaftliche, institutionelle und kulturelle Fragen eingerichtet, die auch die Arbeit des Kongresses strukturierten. Dieser Kongress war ein internationales, medial orchestriertes Ereignis. Mehr als 700 Personen, persönlich eingeladene Politiker, Intellektuelle, Wirtschaftsleute und Gewerkschafter, sowie mehr als 200 Beobachter und Journalisten<sup>12</sup> trafen sich vom 7. bis 10. Mai 1948 in Den Haag. Der Koordinierungsausschuss hatte Spenden eingeworben, so dass den Teilnehmern keine Kosten entstanden. Auch 51 Bundesdeutsche sowie fünf Delegierte des Saarlandes waren eingeladen – darunter der CDU-Vorsitzende in der britischen Besatzungszone Konrad Adenauer, der Zivilrechtsprofessor in Frankfurt und Vorsitzende der Süddeutschen Rektorenkonferenz Walter Hallstein, die sich erstmals persönlich trafen, der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Karl Arnold und der Oberbürgermeister von Essen, spätere Minister und Bundespräsident Gustav Heinemann.<sup>13</sup> Einzig die Sozialisten und Sozialdemokraten blieben weitestgehend fern, in Solidari-