

Karl-Heinz Narjes

Walter Hallstein –

ein großer Europäer der Berliner Schule

Beitrag zum Wissenschaftlichen Symposium aus Anlaß der
Eröffnung des Walter-Hallstein-Instituts für europäisches
Verfassungsrecht der Humboldt Universität zu Berlin

Ich darf mit einem Wort des herzlichen Dankes für die ehrenvolle Einladung zu diesem Beitrag beginnen. Dieser Dank ist um so größer, weil die Namensgebung für Ihr Institut einen Mann ehrt, dessen herausragender Beitrag zur Entwicklung der europäischen Einigung noch nicht die verdiente Würdigung gefunden hat. Ich freue mich auch besonders, daß es ein Institut der Humboldt Universität ist, das sich zu dieser Namensgebung entschlossen hat, weil Walter Hallstein als brillanter Student der Friedrich-Wilhelms-Universität und ihrer berühmten Juristischen Fakultät hier in Berlin die entscheidenden Impulse für seine juristische akademische Laufbahn erhielt. Er begegnete hier Martin Wolff und Ernst Rabel. Als Martin Wolff ihn zur Habilitation in Berlin aufforderte, konnte der junge Hallstein dies, wie Thomas Oppermann feststellt, als seinen juristischen "Ritterschlag" interpretieren. Seine Dissertation behandelte die Bestimmungen des Versailler Vertrages über den Lebensversicherungsvertrag. In seiner Habilitation setzte er sich mit rechtsvergleichenden Problemen des Aktienrechts auseinander. 1930 erhielt er im Alter von 28 Jahren einen Ruf nach Rostock und war zu damaliger Zeit wohl der jüngste juristische Ordinarius in Deutschland.

Walter Hallstein, am 17.11.1901 in Mainz geboren, hat nicht mehr am Ersten Weltkrieg teilgenommen. Um so mehr haben die Studienjahre in Berlin die Entwicklung seiner Persönlichkeit geprägt, ob es sich um die Begegnung mit vielen Angehörigen der damaligen Nachkriegselite handelt oder um juristische Korrekturen an einem Libretto von Paul Hindemith. In den bald zehn Jahren, in denen ich in seinem Kabinett tätig war, konnte ich durch ihn das Berlin der "golden twenties" kennenlernen.

1941 nahm er einen Ruf an die Universität Frankfurt an, wo er seine Lehrtätigkeit erst nach seiner Rückkehr aus amerikanischer Kriegsgefangenschaft 1946 aufnehmen konnte. Er hatte während der Gefangenschaft in einem Lager im Staate Mississippi eine Lager-Universität aufgezogen, die ihn in eine erste besondere Beziehung zum öffentlichen Leben in den Vereinigten Staaten brachte. Diese Erfahrungen wurden später in zwei Gastsemestern an der Georgetown University in Washington auf der anderen Seite des Stacheldrahtes erweitert. Vielfältige Erfahrungen mit der Dynamik und Vitalität des Lebens in den Vereinigten Staaten, mit ihren wirtschaftlichen, technischen, juristischen und politischen Entwicklungen haben ihn immer wieder tief beeindruckt.

Leider gibt es noch keine ausführliche Hallstein-Biographie. Ich kann deshalb nur auf die biographische Einführung von Thomas Oppermann in der Sammlung der Europäischen Reden Hallsteins, auf eine Arbeit von Theo Loch und auf eine kürzlich erschiene-

ne Schrift von Wilfried Loth, William Wallace und Wolfgang Wessels mit dem Titel “Walter Hallstein – Der vergessene Europäer?” verweisen.

Die Universität Frankfurt wählte ihn 1946 zu ihrem ersten Rektor nach dem Kriege. Sein Wirken reicht aber bald über Frankfurt hinaus. Er gehörte zu den Mitbegründern der zunächst Süddeutschen Rektorenkonferenz und zählte auch zu den Gründern der deutschen Landesgruppe der UNESCO. Schließlich hatte man ihn als eine Art “eminent citizen” auch zum Europa-Kongreß in Den Haag 1948 eingeladen.

Vor diesem Hintergrund kann man ermessen, wie tief der Einschnitt in das bisherige akademische Leben Walter Hallsteins war, als Konrad Adenauer ihn im Juni 1950 auf Anregung von Wilhelm Röpke bat, die Leitung der deutschen Delegation für die Schuman-Plan-Verhandlungen in Paris zu übernehmen. Zunächst hatte er den Rang eines Staatssekretärs im Bundeskanzleramt. Nach wenigen Monaten hatte Adenauer bereits die Qualitäten des ihm bis dahin nicht bekannten Professors Hallstein erkannt und ihn gebeten, als Staatssekretär des Auswärtigen Amtes – über die Schuman-Plan-Aufgabe hinaus – den neuen auswärtigen Dienst aufzubauen. Damals hatte Konrad Adenauer auch noch das Amt des Außenministers inne. Hallsteins faktische Leitung des Auswärtigen Amtes dauerte vier Jahre bis zum Inkrafttreten des Deutschlandvertrages 1955, als Heinrich von Brentano Adenauer in das Auswärtige Amt folgte.

Hallstein blieb in einer herausgehobenen Position im Auswärtigen Amt bis zu seinem Amtsantritt als Präsident der Kommission der EWG in Brüssel am 10.01.1958. Ein wesentlicher Teil seiner Arbeitskraft war damals den Verhandlungen über die EWG- und Euratom-Verträge sowie den Saar-Verhandlungen gewidmet, zu denen übrigens Theodor Heuss in einem Brief an Hallstein festhielt, daß er diesen Verhandlungserfolg für die wohl größte Leistung Hallsteins in seinem Amt als Staatssekretär zähle.

Bei den Schuman-Plan-Verhandlungen, zu denen ich jetzt zurückkehre, stellten sich im Grunde zwei Aufgaben für Walter Hallstein. Er sollte die Konzeption einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mitentwickeln und unterschriftsreif verhandeln. Zum anderen mußte Hallstein bei dieser Gelegenheit auch die Politik eines schrittweisen Wiedereintritts Deutschlands als geachteter und gleichberechtigter Partner in die westliche Staatengemeinschaft voranbringen.

Im Gegensatz zu einer vor allem in Deutschland verbreiteten Meinung, daß es sich bei der EGKS in erster Linie um eine wirtschaftspolitisch orientierte Gemeinschaft handele, ging es tatsächlich darum, die von den Amerikanern nachdrücklich abgelehnte Ruhrbehörde der Besatzungszeit durch eine europäische Organisation zu ersetzen, die auch von Deutschland akzeptiert werden konnte. Kohle und Stahl galten damals als synonyme Begriffe für die Rüstungsindustrie und wurden deshalb in erster Linie politisch bewertet. Mehr noch, die Alliierten und die Bundesrepublik wollten eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) verhandeln. Die EGKS-Verhandlungen waren als institutionelle Vorläufer dieser ehrgeizigeren, umfassenderen (EVG/EPG-)Verhandlungen gedacht. Sie sollten als Probelauf für die Möglichkeiten wirksamer und arbeitsfähiger Gemeinschaftsinstitutionen dienen.

Der entscheidende Verhandlungspartner in den Schuman-Plan-Verhandlungen war für Walter Hallstein der 13 Jahre ältere Franzose Jean Monnet. Sie waren sich früher nie begegnet. Von seinem Lebenslauf her hätte im Vergleich zu Hallstein kaum jemand unterschiedlicher vorbereitet sein können als Jean Monnet. Monnet kam als Sohn eines mittleren Unternehmers aus Cognac: Er hatte im öffentlichen Leben seine ersten Sporen als Transportexperte verdient, der im Ersten Weltkrieg für den transatlantischen Nachschub erfolgreich das Konvoisystem durchzusetzen vermochte. Nach dem Ersten Weltkrieg arbeitete Monnet mehrere Jahre als Wirtschafts- und Finanzsachverständiger im Sekretariat des Völkerbundes. Ihm oblag es, vor allen Dingen die finanziell sehr ange-

schlagenen neuen Balkan-Staaten zu sanieren. Nach späteren Jahren der Selbständigkeit mit unterschiedlichen Erfolgen kam Monnet bald nach Beginn des Zweiten Weltkrieges wieder in die Vereinigten Staaten, um dort ähnlich wie im Ersten Weltkrieg wieder den Nachschub zu organisieren. Monnet überzeugte noch im Kriege de Gaulle von der Notwendigkeit radikaler Strukturänderungen in der französischen Industrie. Er wurde auch deshalb zum ersten Chef des neu geschaffenen “Commissariat du Plan” ernannt. In dieser Funktion konnte Monnet mannigfaltig Einfluß nehmen auf die Nachkriegsentwicklung der französischen Wirtschaft und darüber hinaus auch auf die wirtschaftliche Entwicklung im freien Teil Europas. Seine besondere Fähigkeit, Mitarbeiter überdurchschnittlicher Qualität an sich zu binden, sie zu motivieren und mit ihnen langfristig orientierte Großprojekte zu entwickeln, kam ihm dabei besonders zugute.. Monnet hatte kein Studium, auch keine persönlichen Erfahrungen in der französischen Politik. Er galt als welterfahren, sachkundig und überaus konstruktiv. Mit diesem “Team” gelang es Monnet, entscheidenden Einfluß auf den Außenminister Robert Schuman zu gewinnen, der im Winter 1949/50 vor der Aufgabe stand, den westlichen Alliierten die französischen Vorstellungen über die Beendigung des Ruhrstatuts und die künftigen Beziehungen zu Deutschland zu vermitteln.

Ausgangspunkt für Hallstein und Monnet war die übereinstimmende Überzeugung, daß die europäische politische und diplomatische Zusammenarbeit auf völlig neue Grundlagen gestellt werden müsse. Nach zwei Weltkriegen, die als europäische Bürgerkriege begonnen hatten, war Europa 1945 an den Rand des Abgrundes geraten. Einen weiteren Krieg, der als Atomkrieg befürchtet werden mußte, hätte der alte Kontinent nicht überstanden. Es galt deshalb, aus den Fehlern der neueren politischen und diplomatischen Geschichte gründliche Lehren zu ziehen. Zu ihnen gehörte namentlich die Erkenntnis, daß alle klassischen Systeme der politischen diplomatischen Zusammenarbeit in Europa seit dem Wiener Kongreß ihren eigentlichen historischen Test, nämlich den Frieden dauerhaft zu wahren, nicht bestanden hatten. Die diplomatische Methode bedeutete Konsensprinzip und damit einen Zwang zur Einigung auf dem niedrigsten gemeinsamen Nenner. Dieser aber war selten sachdienlich und blieb deshalb meistens hinter dem notwendigen Minimum zurück. Mit dieser Methode konnte das langsamste Schiff das Tempo und die Richtung des Geleitzuges bestimmen. Überdies waren die klassischen diplomatischen Übereinkommen in der Regel zeitlich begrenzt und deshalb für dauerhafte strukturbestimmende Abreden nicht geeignet. Bei Vertragsverletzungen konnten Korrekturen selten durchgesetzt werden. Die klassischen Vereinbarungen kannten nur in Ausnahmefällen permanente Sekretariate. Wenn sie überhaupt eingerichtet wurden, dann nur, um Hilfsdienste für Diplomatenkonferenzen zu leisten oder eine administrative Permanenz zu wahren. Im Gegensatz zu dieser Praxis, die auch der klassischen französischen diplomatischen Tradition entsprach, vertrat Jean Monnet entschieden die Ansicht, daß die zu schaffende Nachkriegsorganisation über eine sehr starke Institution verfügen müsse, schon um als “kollektives Gedächtnis” Kontinuität sicherzustellen.

Für die EGKS ging es darum, einen Aufbau sicherzustellen, der in der Sache das europäische Gemeinwohl weit stärker und kontinuierlicher zur Geltung bringen sollte, als dies in den klassischen Verfahren möglich gewesen wäre. So bildete sich die autonome politische Hohe Behörde der EGKS heraus als eine Exekutive, die als qualifizierter Sachwalter des Gemeinschaftsinteresses gleichberechtigt den politischen Dialog mit dem Ministerrat führen sollte. Sie hatte das Initiativ- und Vorschlagsmonopol, während dem Ministerrat das Entscheidungsmonopol zufiel. Beide Institutionen waren mithin völlig aufeinander angewiesen. Ihr politischer Dialog war unabweisbar. Eine Tendenz zu Mehrheitsentscheidungen wenigstens in Verfahrensfragen sollte diesen Entschei-

dungsprozeß begleiten. Die Unabhängigkeit der Mitglieder der Hohen Behörde war gewährleistet, die Rechtskontrolle durch einen Gerichtshof sichergestellt.

Diese neuartige Organisation und ihre Entscheidungsverfahren galten zu Recht als eine der weittragendsten politischen Innovationen der Nachkriegszeit. Sie wurde später in ihrem Wesensgehalt, wenn auch mit anderer Terminologie in die Europäischen Gemeinschaften übernommen. Unbeschadet der großen Verdienste, die Botschafter Prof. Ophüls für die institutionelle Entwicklung der Gemeinschaften gebührt, teile ich die Ansicht des Historikers Hans Peter Schwarz, der Hallstein wegen der institutionellen Ordnung der Gemeinschaften, die zusammen mit Jean Monnet gefunden und vereinbart worden war, diesem als "kongenial" zur Seite stellt.

Nur wenige Monate nach dem Scheitern der EVG- und EPG-Verträge in der französischen Nationalversammlung 1954 und nach der Verabschiedung von diplomatischen Alternativlösungen begann alsbald im Kreise der Gründer-Sechs die Suche nach der Möglichkeit anderer Teilintegrationen. Aufgrund einer holländischen Initiative richtete sich die Aufmerksamkeit sehr bald auf die Eignung einer Zoll- und Wirtschaftsunion sowie auf französisches Betreiben hin auch auf die Möglichkeit einer Europäischen Atomgemeinschaft. Nach einigen mühevollen Konferenzen und dem Ausscheiden einer zunächst mitdiskutierenden britischen Delegation konzentrierten sich diese Verhandlungen auf die schwierigen Probleme, die sich vor allen Dingen aus den Schwierigkeiten der französischen Innenpolitik ergaben: auf die Zukunft der Landwirtschaft und auf die Klage über eine geringe Wettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie.

Hallstein trug die politische Verantwortung für diese Verhandlungen auf deutscher Seite. In den letzten Monaten übernahm er die Verhandlungsführung persönlich. Es waren vor allen Dingen die Wirkungen der Doppelkrise von Suez und Budapest im Oktober/November 1956, die danach zu einer vollständigen Kurskorrektur der französischen Politik führten und es erlaubten, die bis dahin eher stockenden Verhandlungen innerhalb von 100 Tagen unterschriftsreif abzuschließen. Nach der Unterzeichnung der Gemeinschaftsverträge in Rom – auf deutscher Seite von Adenauer und Hallstein – wurden nur neun Monate zur Ratifikation in den sechs Parlamenten benötigt.

Die institutionelle Übereinstimmung der Verhandlungsdelegationen in Grundsatzfragen ließ sich schließlich auf die Erfahrungen der Schuman-Plan-Verhandlungen zurückführen. Man sprach in der Konferenz von Messina und danach von der "finalité politique" des Integrationsprozesses und von der Notwendigkeit, durch die beiden Teilmgemeinschaften des Jahre 1957 auf das eigentliche Ziel, die politische Vollgemeinschaft, hinzuarbeiten. Der Inhalt der "finalité politique" ist niemals in Vertragstexten präzise definiert worden. Die Präambel des EGKS-Vertrages muß als *sedes materiae* gelten. In der Präambel zu den Römischen Verträgen wurde sogar auf eine Wiederholung des EGKS-Textes verzichtet, um die Ratifikation der Gemeinschaftsverträge in der französischen Nationalversammlung nicht zu gefährden.

Jean Monnet war 1956/57 an den Gemeinschaftsverhandlungen nicht mehr am Verhandlungstisch beteiligt. Er wirkte aber über das Kabinett des französischen Ministerpräsidenten Mollet direkt auf die französische Delegation ein, die von dem blutjungen und überaus begabten Staatsminister Maurice Faure (geb. 1922) geleitet wurde. Faure war schon Hallsteins Partner in den Saar-Verhandlungen, in denen zwischen beiden eine persönliche Freundschaft entstanden war. Beide konnten sich voll aufeinander verlassen. Faure war große persönliche Risiken in der französischen Nationalversammlung eingegangen und hätte, wie er später sagte, auswandern müssen, wenn Hallstein und die anderen Delegationen nicht Wort gehalten hätten. Die gewagteste Konstruktion betraf wohl die Agrarpolitik. Über sie gab es in den Verhandlungen keine abschließende Einigung, die in den beteiligten Parlamenten mehrheitsfähig gewesen wäre. Folglich wurde im

vorhinein eine große Agrar-Konferenz für die Zeit nach dem Inkrafttreten 1958 in Aussicht genommen, in der die abschließenden Absprachen zur gemeinschaftlichen Agrarpolitik getroffen werden sollten (Konferenz von Stresa).

Soweit zu dem Verhändler Walter Hallstein. Seine Leistungen wurden nicht zuletzt von allen Regierungen dadurch anerkannt, daß er Ende 1957 auf formellen französisch-belgischen Vorschlag zum ersten Präsidenten der EWG-Kommission ernannt wurde. Daß die Gemeinschaft ein Welterfolg wurde, bedarf keines weiteren Nachweises. Es spricht wohl auch für die Qualität der institutionellen Ordnung, daß sie über ein halbes Jahrhundert die schweren Angriffe des französischen Nationalismus, des englischen Nationalismus und den zuweilen nörgelnden Provinzialismus des Deutschen Bundesrates widerstanden hat.

Walter Hallstein als Präsident der EWG-Kommission

Unter widrigen Bedingungen begann er seine Arbeit am “Arbeitsort” Brüssel am 10. Januar 1958. Die innenpolitische Lage in Frankreich war eher labil, die konjunkturelle Situation nicht sonderlich erfreulich und die britische Regierung legte es darauf an, den für den 01.01.1959 vorgesehenen Beginn des Zollabbaus durch Freihandelszonenverhandlungen zu unterlaufen. Hallstein gelang es, die überwiegend hervorragend besetzte erste Kommission in kurzer Zeit zu einer arbeitsfähigen, leistungswilligen und hochmotivierten Mannschaft zu verschmelzen. Zum Jahresende 1958 war das Organigramm einer großen Verwaltung verabschiedet und weitgehend auch durch Rekrutierung qualifizierter Mitarbeiter ausgefüllt. Die Kommission konnte ihre administrative und haus-haltmäßige Autonomie schon im Gründungsjahr schwer unter Beweis stellen und so die Entwicklung der Gemeinschaft absichern. Am zweiten Weihnachtstag 1958 stellte Frankreich seine Währung auf den von Pinay entwickelten “Franc Lourd” um. Der Zollabbau am 01.01.1959 konnte planmäßig beginnen. Die Regierung in Paris war schon im Mai 1958 auf de Gaulle übergegangen. Er konzentrierte sich zunächst auf den Algerien-Krieg und die Erneuerung der Institutionen in Frankreich, machte indessen keinen Hehl aus seinen Vorbehalten gegen die institutionelle Ordnung der Gemeinschaft, die er im übrigen befürwortete.

Hallstein integrierte die Kommission nicht zuletzt durch die Geduld, zu der er sich zwang und seine Fähigkeit zu Resümees der Beratungen, die er meines Wissens niemals zu korrigieren brauchte. Er führte die Verhandlungen in der Kommission in französischer Sprache. Seine Abstimmung mit seinem deutschen Kollegen Hans von der Groeben, der ihm schon aus den Schuman-Plan-Verhandlungen bekannt und vertraut war, klappte vorzüglich. Ein Meisterwerk der Gemeinschaftspolitik in den ersten vier Jahren waren die sogenannten Beschleunigungsbeschlüsse, mit denen die Kommission die überaus vorsichtigen Zeitpläne des Vertrages drastisch korrigierte. Diese Entscheidungen brachten der Kommission viel Goodwill und Vertrauen ein, vor allem auch der Investoren. Diesem vertrauensbildenden Ziel galt vor allem auch die überaus intensive Vortragstätigkeit Hallsteins, die Gemeinschaft nach innen und außen und auch in Drittstaaten bekannt zu machen. Seine Reden setzten sich durch. Bald nannte man ihn “Monsieur l’Europe” oder die ganze Kommission “La Commission Hallstein”.

Drei voneinander unabhängige Erinnerungen können die kleine Skizze seiner Persönlichkeit noch abrunden.

Hallstein bewies großen Mut, wenn er häufig verantwortliche Positionen jungen Beamten übertrug, die in ihrem nationalen Umfeld keine Chance gehabt hätten, schon in so jungen Jahren große Verantwortungsbereiche zu erhalten. Als er das Auswärtige Amt aufbaute, gab es längere Zeit ebenfalls nur einen Abteilungsleiter über 50 Jahre. Na-

mentlich den damals jungen Akademikern wie den Professoren Mosler, Grewe und Carstens galt sein Vertrauen.

Hallstein hatte aber auch den Mut, Verantwortung zu delegieren. Der Beitrag von Wilhelm Grewe in dem von Loth, Wallace und Wessels herausgegebenen Band mag dies für eine der wichtigsten Aufgaben der damaligen deutschen Außenpolitik, der Deutschlandpolitik, belegen.

Die Arbeitskraft Hallsteins war legendär wie auch seine beispielhafte Selbstdisziplin. Er reiste gern, und an Ziele von politischer Bedeutung auch gründlich. Er konnte eine gesellige Atmosphäre bei seinen Abendeinladungen im Val Duchesse schaffen. Seine Tischreden waren berühmt und viele Besucher erinnern sich noch an sein herzhaftes Lachen und seine Freude an geistreichem Humor. So konsequent wie Hallstein Persönliches und Dienstliches voneinander zu trennen wußte, ein Erlebnis wird mir im Gedächtnis bleiben, nämlich die hervorragende Haltung, mit der er für eine Reihe von Wochen 1959 ein fragwürdiges Strafverfahren, das in der Bonner Justiz gegen ihn und Herbert Blonkenhorn angestrengt und das von Kreisen des Wirtschaftsministeriums und des Spiegels gefördert worden war, ertrug. Damals kam das Wort von der "Fernseh Hinrichtung" auf. Er habe erkennen müssen, daß er bisher als Ordinarius der Jurisprudenz ein völlig falsches Verfahrensrecht gelehrt habe.

Ein älterer Kollege, der als persönlicher Referent schon im Auswärtigen Amt für Walter Hallstein gearbeitet hatte, gab mir die Beobachtung mit auf den Weg, Walter Hallstein sei ein richtiges Steh-auf-Männchen, eine Persönlichkeit mit einer Fähigkeit, Niederlagen, Rückschläge oder Widrigkeiten "einzustecken" wie kaum ein anderer. Welcher Mißerfolg ihn auch getroffen haben mag, er werde am nächsten Morgen wieder am Schreibtisch sitzen und den zweiten und dritten Versuch vorbereiten, um sein Ziel doch zu erreichen. Ähnlich verhielt sich auch Jean Monnet. Bei Rückschlägen stellte er zunächst die Frage, ob nicht das gewünschte Ziel dadurch erreicht werden könne, daß man es unter psychologischen Gesichtspunkten in so viele kleinere Portionen zerteile, daß sie einzeln von den Verhandlungsgegnern "geschluckt" werden können.

Es läge nahe, meinen Beitrag mit Bemerkungen zu der Krise des Jahres 1965, die durch den "Leeren Stuhl" des französischen Ständigen Vertreters gekennzeichnet war, fortzusetzen. Dazu fehlt die Zeit. Daher darf ich mich auf die Bemerkung beschränken, daß der eigentliche Schaden dieser Krise nach meiner Beobachtung in ihrer Langzeitwirkung auf die Kommission, ihr Selbstverständnis und ihre Funktion im Gefüge der Institutionen gesucht werden muß. Langzeitwirkung deshalb, weil sie erst voll durchschlug, nachdem die "Integrationsrecken" der Hallstein-Kommission, Mansholt, Rey, von der Groeben sowie aus den anderen Exekutiven Hellwig, Albert Coppé und Sassen ihre Ämter aus Anlaß der Erweiterung durch Großbritannien, Dänemark und Irland verlassen hatten.

Die herausragendste Würdigung Hallsteins als Kommissionspräsident erlebte ich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, als uns Jacques Delors nach seinem Amtsantritt sagte, die Gemeinschaft habe einen bedeutenden Kommissionspräsidenten gehabt: Walter Hallstein. Er habe den Ehrgeiz, der nach Hallstein erfolgreichste Präsident der Kommission zu werden.

Nachwort

Angesichts der bekannten Schwierigkeiten der letzten 20 Jahre seit der Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und angesichts der Erfahrungen, die die Gemeinschaft bei ihrer Erweiterung von sechs Gründungsmitgliedern auf derzeit 15 Mitglieder sammeln konnte, halte ich es für zweckmäßig, einige Überlegungen anzustellen.

len, die dem Geist und den Zielen der Gründungsverhandlungen nachempfunden sind und auch heute noch Anspruch auf Gültigkeit erheben können. Diese Überlegungen sollten noch vor dem Abschluß der nächsten Erweiterungsrunde und in dem Bemühen beachtet werden, die Bedingungen der europäischen Selbsterhaltung im 21. Jahrhundert zu untersuchen.

1. Es muß vor allem selbstkritisch geprüft werden, welche Mängel der bisherigen Erweiterungspolitik vermieden oder gar behoben werden können.

Jeder Beitrittskandidat wird mit dem Zeitpunkt seines Beitritts Vollmitglied der Gemeinschaft. Damit wächst ihm automatisch das Stimmrecht für alle Fragen zu, die politisch relevant sind und für die deshalb Einstimmigkeit vorgesehen ist. Er bekommt also das Recht, "Nein" zu sagen und damit den Fortgang des Integrationsprozesses zu blockieren, ohne daß mit ihm vorher die Ziele und Probleme der "finalité politique" systematisch besprochen worden sind. Auch bilateral sind solche Gespräche nur gelegentlich erfolgt. Mit diesem Verfahren hat mithin die Gemeinschaft bei jedem Beitritt ein Veto-Recht verschenkt ohne Gegenleistung und ohne die Gewißheit darüber, welchen Gebrauch das neue Mitglied von diesem Veto-Recht machen wird.

Eine solche unbekümmerte Praxis bedeutet eine Ermutigung für solche Kandidaten, die lediglich um gewisser wirtschaftlicher Vorteile willen der Gemeinschaft beitreten wollten und deshalb ein großes Interesse am politischen Status quo hatten. Sie wollten "free rider" (Trittbrettfahrer) der ökonomischen Entwicklung bleiben und darüber hinaus keine weiteren verpflichtenden politischen Ziele akzeptieren. Die Nachteile für die Gemeinschaft sind dabei besonders groß, weil die Erfahrung lehrt, daß es bei schwierigen Mehrheitsverhältnissen meist nur in direkter Verbindung mit den Beitrittsbeschlüssen möglich ist, signifikante politische und sicherheitspolitische Konzessionen zu erhalten. Die Einführung der einheitlichen europäischen Währung (Euro) hat jüngst eindrucksvoll bestätigt, zu welchen tief einschneidenden Anpassungsprozessen die Mitgliedstaaten fähig und willens sind, wenn es darum geht, die Isolierung zu vermeiden.

Nicht zuletzt an diesem Mangel sind bisher alle Versuche gescheitert, zu einem handlungsfähigen harten Kern der Mitgliedstaaten zu gelangen. Sie dürften auch weiterhin scheitern, solange die Gemeinschaft den Übergang zu einer handlungsfähigen Außen- und Sicherheitspolitik von einer einstimmigen Zustimmung aller Mitglieder abhängig machen muß. Eine solche selbstverhängte außenpolitische und sicherheitspolitische Blockade der Entwicklung der Gemeinschaft beginnt schon mit den Schwierigkeiten, die sich aus der noch unterschiedlichen Mitgliedschaft zur WEU, EU und in mancher Hinsicht auch zur NATO ergeben. Es muß deshalb neuen Mitgliedern von vornherein eine vollständige Mitgliedschaft zu allen in Betracht kommenden Organisationen abverlangt werden. Indem eine solche Forderung von der bestehenden Gemeinschaft erhoben wird, liegt darin zugleich eine Selbstverpflichtung gewisser Nachzügler, ihre Mängel zu korrigieren. Die Union/Gemeinschaft muß auch darüber nachdenken, welchen Status solchen Staaten angeboten werden kann, die – aus welchen Gründen immer – nicht in der Lage sind, eine auf Selbstbehauptung abgestellte gemeinschaftliche Außen- und Sicherheitspolitik mitzutragen. Sie dürfen jedenfalls keinesfalls bei einschlägigen Entscheidungen mitwirken. Das muß zum Beispiel auch für Mitglieder gelten, die eine Neutralitätspolitik weiterzuführen für richtig halten. Vielleicht bietet die sich entwickelnde Praxis der Wirtschafts- und Währungsunion, zwischen "Euroland-Mitgliedern" und EU-Mitgliedern zu unterscheiden, nützliche Präzedenzfälle.

2. Zum Faktor Zeit. Hallstein und Monnet haben sich einmal während der Schuman-Plan-Verhandlungen über den Zeitbedarf bis zum Aufbau einer politischen Vollgemeinschaft unterhalten. Sie schätzen ihn auf eine Generation. Später hat Hallstein von 40 Jahren gesprochen. Es steht uns heute gut an, nach 50 Jahren Integrationspolitik den Blick voraus auf die voraussichtliche Entwicklung der nächsten Generation zu lenken. Das können nach heutigen Lebenserwartungen durchaus 50 Jahre sein. Gewiß, jedes Bemühen dieser Art ist mit Risiken belastet. Das darf aber kein Grund sein, sie zu unterlassen. Der Staat und die Wirtschaft stehen für viele Langzeitaufgaben vor vergleichbaren Risiken.

Auch wer für die Entwicklung von Institutionen und einer Verfassung verantwortlich ist, muß sich sorgfältig überlegen, auf welchen Handlungsbedarf, welche Risiken und auf welche politischen, ökonomischen und ökologischen Umfeldveränderungen er sich einzustellen hat.

In diesen Zusammenhang gehört auch die immer dringlichere Forderung nach der Einrichtung gemeinschaftlicher Analyse- und Prognoseeinheiten. Die Union muß für ihre politische Planung, ihre institutionelle und Verfassungsentwicklung schon bald wissen, welchen Platz, welche Herausforderung und welche Risiken sie in der sich abzeichnenden multipolaren Welt von morgen erwarten kann. Sie wird in diesem weiteren Umfeld nur dann einen Rang als "global player" erwarten können, wenn sie sich mit Entscheidungsverfahren ausstattet, an deren Effizienz und Glaubwürdigkeit weltweit kein Zweifel bestehen kann. Es wird zum Beispiel in Washington vom NSC (National Security Council) erwartet, daß im Falle globaler Wirtschaftsstörungen innerhalb von 48 Stunden auf jede Bedrohung adäquate und realisierbare Gegenkonzepte vorgelegt werden. Im Vergleich zu solchen Anforderungen wirkt der Europäische Rat heute mit seinem Konsensprinzip und seinem Rotationsmechanismus eher wie eine Kaminrunde von Stammeshäuptlingen. Europa muß für die ihm zufallende Weltrolle umfassende Handlungsfähigkeit anstreben. Dazu muß es lernen, daß die Leistungsanforderungen an seine Entscheidungsprozesse von den Risiken und Herausforderungen bestimmt werden, denen es ausgesetzt sein kann. Nach den Selbsterniedrigungen im früheren Jugoslawien könnte ein handlungsunfähiges Europa gerade in seiner Schwäche sonst dazu einladen, ausgebeutet, ja unterworfen zu werden. Es würde sich damit auch als Partner einer Sicherheitsgemeinschaft mit den Vereinigten Staaten auf Dauer disqualifizieren.

3. Auch andere grundlegende neue Entwicklungen, die vitale europäische Interessen direkt berühren, verdienen schon heute größte Aufmerksamkeit.

Die vielleicht langfristig gravierendste Veränderung wird von der Bevölkerungsexplosion ausgehen, die die Völker der Welt sehr unterschiedlich erfaßt. Sie geht zum Beispiel an allen Staaten der OECD und des früheren sowjetischen Imperiums recht spurlos vorüber. Gerade aus dieser Ungleichmäßigkeit ergibt sich aber weltweit eine insbesondere für Europa nachteilige Veränderung in der Korrelation der Kräfte. Der Anteil der 500 Millionen EU-Bürger des Jahres 2025 an der 8 Milliarden Einwohner Weltbevölkerung wird auf etwa 6% sinken. Wenn man Rußland, die Ukraine und die Türkei hinzuzählt, mögen es gerade noch 10% sein. Schon heute ist der Anteil Großbritanniens, Frankreichs und Italiens an der Weltbevölkerung jeweils auf unter 1% gesunken. Das größere Deutschland wird in vielleicht 25 Jahren folgen. Der Anteil Asiens an der Weltbevölkerung wird indessen bei 55% oder mehr verbleiben.

Der Schwerpunkt der weltwirtschaftlichen und Welthandelsentwicklung wandert nach Asien und in den pazifischen Raum. Im Kreise der multipolaren Weltmächte wird der Rang Amerikas und der Europas von ihrem heute noch gegebenen Vorsprung des technologischen Potentials abhängen. Die sich abzeichnende, ja gerade

aufdrängende transatlantische Sicherheits- und Politikgemeinschaft als “partnership of equals” kann ebenfalls nicht ohne Auswirkungen auf die Verfassungsentwicklung der Gemeinschaft bleiben. Sie muß sich schon bald als eine verlässliche und funktionsfähige Gemeinschaft erweisen, die in der Lage ist “to deliver”.

4. Für den Faktor Zeit gibt es auch noch einen anderen Zusammenhang im Prozeß der institutionellen und Verfassungsentwicklung der europäischen Einigung. Schon heute haben wir bei institutionellen Problemen Vorlaufzeiten von der ersten Problembeschreibung bis zur Realisierung von Veränderung von zehn Jahren und mehr beobachtet. Wenn die Zahl der Mitglieder in voraussehbarer Zeit steigt, werden diese Vorlaufzeiten noch länger werden.

Auf der anderen Seite können die Vorwarnzeiten für unvorhergesehene Herausforderungen, Bedrohungen, innere oder äußere Konflikte eher zusammenschrumpfen. Es kommt deshalb für die institutionelle Entwicklung darauf an, alle Regelungen so zu gestalten, daß sie dem Gebot der Handlungsfähigkeit bei kürzesten Vorwarnzeiten gerecht werden.

Ohne eine gründliche, vorausschauende und auch präventiv mit Worst-case-Szenarien arbeitende Risikoanalyse wird keine brauchbare Unionsverfassung formuliert werden können. Dabei sollte nicht einmal in erster Linie an bewaffnete Auseinandersetzungen gedacht werden – die sich seit einigen Jahren vollziehende revolutionäre Veränderung des modernen Kriegsbildes aufgrund des Einsatzes von Informationstechnologien gehört natürlich hierher –, sondern vor allem auch an vielfältige Möglichkeiten, mit anderen Mitteln den Europäern fremden Willen aufzuzwingen.

5. Der demokratische Gedanke in der Union ist seit Jahren notleidend. Viele Bekundungen des Willens zu mehr Bürgernähe erwecken den Verdacht, daß es in Wirklichkeit um ein Hinausschieben der demokratischen Grundordnung und Legitimation der Gemeinschaft/Union geht.

Solche Erwägungen langfristiger Art wird anstellen müssen, wer den Handlungsrahmen und institutionellen Ablauf der nächsten Generation der europäischen Entwicklung gestalten will. Nur so wird er der visionären Kraft Jean Monnets und Walter Hallsteins gerecht werden können.

Beide sind nicht vergessen. Die Erinnerung an sie wird vielmehr wieder lebhafter und verpflichtender werden. Sie haben keine neue Orthodoxie begründet, sondern durch die Überwindung von Fehlentwicklungen des 19. Jahrhunderts die Grundlagen einer lebensfähigen europäischen Friedensordnung geschaffen.